



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 paulistas¹

Las desigualdades socioespaciales y las transferencias voluntarias de fondos federales: un estudio sobre la selectividad de las transferencias del Ministerio de Ciencia y Tecnología a los municipios de São Paulo

Fabício GALLO

Doutorando em Geografia do PPGG da UNICAMP
Endereço Postal: Instituto de Geociências – UNICAMP, Secretaria de Pós-graduação
Rua João Pandiá Calógeras, 51 - CEP: 13083-870 – Campinas/SP
fabricao.gallo@ige.unicamp.br

Renan Lélis GOMES

Mestrando em Geografia do PPGG da UNICAMP
Endereço Postal: Instituto de Geociências – UNICAMP, Secretaria de Pós-graduação
Rua João Pandiá Calógeras, 51 - CEP: 13083-870 – Campinas/SP
renanlelis@yahoo.com.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 não é observado nas transferências voluntárias, pois as mesmas são, muitas vezes, resultado de negociações políticas. Neste trabalho analisaremos os convênios celebrados entre os municípios do estado de São Paulo (e em especial: São Paulo, Campinas e São José dos Campos) e o Ministério de Ciência e Tecnologia, com o intuito de compreender o paradoxo existente no regime federativo brasileiro: os próprios mecanismos de transferências de recursos se apresentam como agentes motores de desigualdades político-territoriais. Igualmente, propomos uma reflexão acerca da existência de uma política formal e de uma política de influência na formalização de convênios.

Palavras-chave: território brasileiro, federação brasileira, transferências de recursos.

¹ Parte desta pesquisa contou com apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (através de bolsa de Iniciação Científica – concluída) e do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (através de bolsa de Doutorado – este em andamento).

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 no se observa en las transferencias voluntarias, ya que son a menudo el resultado de las negociaciones políticas. En este artículo se analizan los acuerdos celebrados entre los municipios de lo estado de São Paulo (y en particular: São Paulo, Campinas e São José dos Campos) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el fin de entender la paradoja en el sistema federal de Brasil: los mecanismos de transferencia de los recursos se presentan como agentes promotores de las desigualdades político-territoriales. Además, se propone una reflexión acerca de la existencia de una política formal y una política de influencia en la firma de los acuerdos.

Palabras-clave: território brasileiro, federación brasileña, transferencias de recursos.

O federalismo brasileiro e as transferências de recursos

No Brasil o sistema político-territorial é organizado a partir do modelo federativo onde os entes da federação dividem o poder político. O exercício deste poder realiza-se dentro dos respectivos limites político-administrativos de cada unidade da federação. Uma organização federativa eficaz tem como uma de suas finalidades fundamentais dividir os recursos tributários de modo equilibrado, procurando beneficiar igualmente todos os entes federados e tentando legalmente evitar as desigualdades entre eles.

Como as unidades político-administrativas que compõem os entes federados possuem atributos infraestruturais, políticos e sociais distintos – por isso existe a federação, para acomodar essas diferenças –, suas singularidades culminam em diferentes capacidades de arrecadação de tributos, atração de investimentos, prestação de serviços e de direitos sociais. Se no passado os lugares diferenciavam-se principalmente por seus aspectos naturais, hoje, essa diferenciação resulta de variáveis de cunho social, político e econômico, compondo um território complexo e estabelecendo circuitos hierárquicos entre os lugares (CATAIA, 2001). Por isso permanentemente

criam-se instrumentos para equacionar as transferências de recursos realocando verbas entre as esferas da federação.

No Texto Constitucional de 1988 uma das preocupações centrais fora a de resgatar o equilíbrio federativo do país após longos anos de ditadura. Oliveira (1995, p. 112) aponta que o Texto supra buscava, do ponto de vista econômico e fiscal, atentar-se para

a autonomia fiscal dos estados e municípios, a descentralização dos recursos tributários acompanhada de mecanismos redistributivos que compensem desigualdades econômicas e tributárias inter-regionais e a redivisão de encargos entre as esferas governamentais.

Na literatura econômica que trata do federalismo fiscal, destaca-se que há praticamente unanimidade na aceitação de que em territórios de organização político-administrativa federativa, um mecanismo que busca reduzir as desigualdades regionais e que caracteriza as relações intergovernamentais é o de equalização fiscal. Conforme Prado (2007, p. 37) os sistemas de equalização

consistem em dispositivos que, para definir montantes a serem transferidos para cada governo subnacional, tomam em consideração a totalidade das receitas e, em certos casos, também dos gastos de cada governo.

Além disso, Prado (2007) aponta que esses sistemas podem se apresentar como dispositivos que analisam de forma abrangente e inclusiva as receitas e gastos de cada governo subnacional para definir transferências que ele deva receber.

Uma das dimensões dos sistemas de equalização fiscal é a equalização da capacidade fiscal (de receitas) que, segundo Bordin (2003) visa dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços. Tenta-se atingir tal objetivo mediante transferências de recursos de uma esfera de governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais). São utilizadas nessa política a partilha de impostos e as transferências intergovernamentais.

De acordo com Barreira e Roarelli (1995) as transferências intergovernamentais se constituíam num mecanismo 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 mesmo autores, o mecanismo de transferência se justificaria por dois motivos:

primeiro, devido à existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos; e, segundo, pela existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, as quais acabam determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades federativas (BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 130).

De acordo com Prado (2007, p. 68) pode-se afirmar que em qualquer federação, um sistema de transferências intergovernamentais de recursos atende basicamente a três funções principais:

i) obter o equilíbrio vertical entre níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito freqüentemente através de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que chamamos devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe; ii) operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições (...); iii) viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos subnacionais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas.

Críticas já foram tecidas ao federalismo fiscal brasileiro pós-1988, Rezende (1997), por exemplo, menciona que no Brasil houve muito mais do que uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos e recursos (como pregam outros pesquisadores). Segundo Rezende (1997)

o problema [dificuldade de conciliar descentralização fiscal com as desigualdades regionais] não está na descentralização em si, mas, sim, na forma pela qual foi promovida, que pode não ser a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

Nota-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 Federal 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 infra-estruturas e não para pagamentos e custeio da máquina administrativa. Barrera e Roarelli (1995) discutindo as transferências de recursos realizadas através dos convênios (ou seja, voluntárias) vão apontar que estes estão, normalmente, relacionados a programas e ações de alcance nacional que envolvem várias esferas de governo. Além disso, 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 objetiva analisar como tomam forma as transferências voluntárias do governo federal para os municípios e enfocaremos os convênios destinados aos municípios do estado de São Paulo. 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.

A autonomia municipal, descentralização federativa e alocação de recursos

Pode-se dizer de acordo com Ferreira (2001) que o federalismo no Brasil, grosso modo, passou por três grandes fases: a primeira “descentralizada”, no período que vai da proclamação da república até o governo Vargas (Estado Novo); a segunda – caracterizada pela descentralização – vai do pós-Getúlio até a ditadura militar, quando o poder é centralizado novamente; e a terceira fase – pós-ditadura – é marcada por uma profunda descentralização em que ganham maior poder estados e municípios.

A Constituição de 1988 teve papel fundamental na descentralização do poder na Federação brasileira em um momento crucial pelo qual o país passava, saindo de um período de duas décadas de ditadura militar e procurando mecanismos mais democráticos de relação entre os entes federados. Segundo Davidovich (1993) a descentralização vista na constituinte de 1988 assumia um papel de democratização, pois contava com a participação da população e se traduzia numa forma de se exercer a cidadania. É justamente nessa constituição que se vê ganhar maior autonomia de decisão os estados e municípios, associada à determinada capacidade de auto-sustentação e de geração de recursos próprios. Foi somente com as pressões civil, política e oligárquica, à época do enfraquecimento e fim do regime militar (meados da década de 1980), que um novo modelo de descentralização do poder conferiu autonomia aos três entes federados: União, estados e municípios.

Portanto, do ponto de vista histórico, a sucessão entre centralização e descentralização não anula instrumentos organizacionais criados em cada período, mas os redefine em razão de novas práticas instituídas ao longo da história. Podemos estender esse princípio de interpretação também para o espaço, ou seja, a descentralização constitucional não significa necessariamente uma melhor alocação de recursos – políticos e econômicos – entre todos os entes federativos.

Santos (2002) e Santos e Silveira (2001) afirmam que a periodização brasileira se deu através da sucessão de meios geográficos, divididos, grosso modo, em três grandes momentos por eles denominados de: *meio natural*, *meio técnico* e *meio técnico-científico-informacional*. Atentaremos-nos para este último período, pois é nele em que vivemos e é nele que definem-se diferentes densidades e novos usos do território. Conforme Santos e Silveira (2001, p. 53)

o território ganha novos conteúdos e impõem novos comportamentos, graças às enormes possibilidades da produção e, sobretudo, da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens. É a irradiação do meio técnico-científico-informacional que se instala sobre o território, em áreas contínuas no Sudeste e no Sul ou constituindo manchas e pontos no resto do país.

Os autores supracitados também atentam para o fato de que neste atual período, o meio técnico-científico-informacional se torna privilégio de algumas áreas, pois os lugares são distinguidos segundo a presença ou a escassez das novas variáveis-chave. Assim, agravam-se as diferenças regionais e aumenta a importância da *Região Concentrada* (SANTOS; RIBEIRO, 1979 e SANTOS, 1996) com a hegemonia paulista.

Conforme Santos (2002), o período geográfico marcado pelo meio técnico-científico-informacional é caracterizado, sobretudo, pela revolução das telecomunicações. Desta forma, acreditamos que neste período o território dotado de uma imensa densidade técnica (modernas rodovias, aeroportos, e telecomunicações) potencializa sua capacidade de centralização, uma vez que tais densidades tornam possíveis a circulação de ordens emanadas de um determinado centro de poder, fato impossível em outros períodos da história quando o território não era totalmente interligado.

Mesmo em períodos da chamada “descentralização” político-administrativa mantém-se no território *densidades técnicas* (SANTOS, 2002) que condicionam localizações produtivas e conseqüentemente arrecadações de impostos e transferências por convênios.

A celebração de convênios e a modernização seletiva do território brasileiro

O estudo do funcionamento dos repasses intergovernamentais, qual seja, dos recursos financeiros transferidos de uma esfera para outra (em nosso trabalho, da União para os municípios), objetiva o entendimento dos mecanismos alternativos de representação dos municípios frente à União e entre eles, e o produto das novas relações construídas entre estes entes federativos que, em nossa hipótese, se diferenciam entre si quando disputam recursos junto à União.

Fica o questionamento de até que ponto a descentralização, dando autonomia para estados e municípios, é democrática, e até que ponto as elites políticas que defendem a descentralização querem realmente o poder local ou apenas estariam atendendo a “interesses hegemônicos da sociedade de caráter neoliberal” (DAVIDOVICH, 1993, p. 8). Coraggio (1988) já fazia uma observação interessante a respeito dessa autonomia dos municípios. O autor questiona até que ponto essa autonomia é local uma vez que, no regime capitalista, está sempre inerente a ideia de subordinação dos lugares a decisões e ações externas, excluindo a possibilidade de um espaço com atuação própria. Conforme o autor, o poder local seria “suporte de instâncias superiores de gestão” (CORAGGIO, 1988, p.7).

Do ponto de vista normativo é inegável que o município foi o grande beneficiário da Constituição de 1988, pois teve acesso a orçamentos maiores e à possibilidade de poder de decisão em questões em que anteriormente lhe eram vedadas. Castro (1997) lembra que a redistribuição dos recursos, ao favorecer os níveis estaduais e municipais (em especial estes últimos), tem conseqüências significativas.

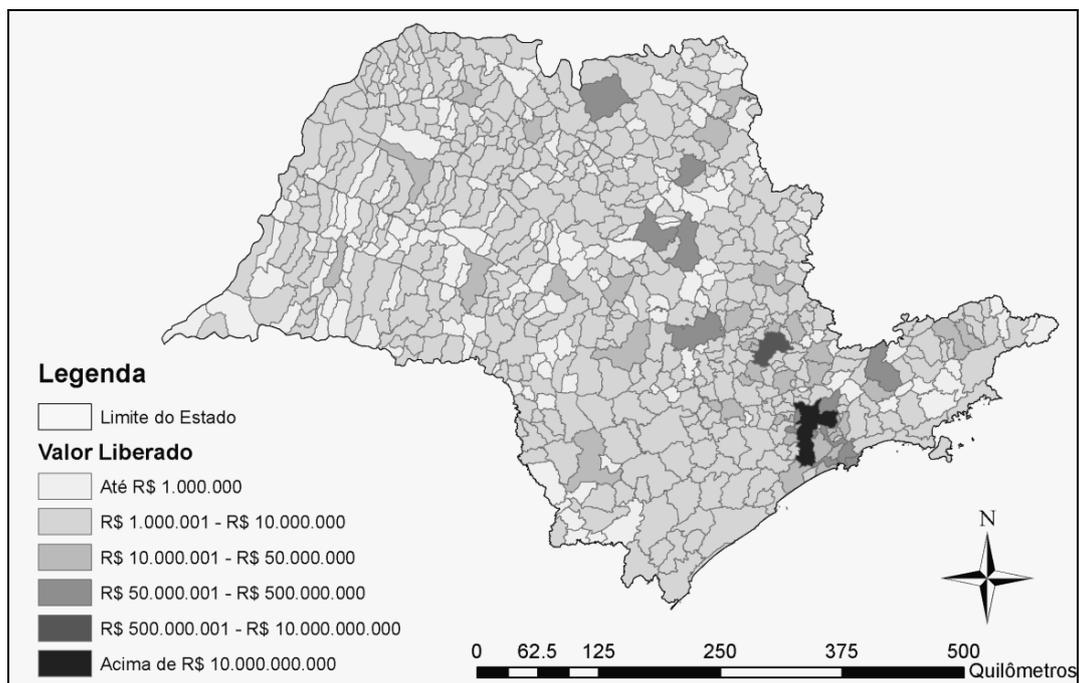
No nível federal, o enfraquecimento do Estado como instância reguladora de decisões de alocação de recursos e investimentos; no plano estadual, um ganho que não chegou a compensar a redução das possibilidades de recorrer aos cofres da União; no plano municipal um aumento das receitas brutas disponíveis, com fortes repercussões no papel político desse nível federativo (CASTRO, 1997, p.40).

Através de uma análise dos convênios no estado de São Paulo é possível notar a existência de concentrações em subespaços do território paulista, fazendo com que alguns municípios tenham maiores possibilidades que outros reafirmando assim as desigualdades sócio-espaciais existentes no estado. Segundo Nonato (2005) devido às diferentes densidades técnicas presentes no território nacional, o princípio federativo de igualdade entre os entes não pode ser cumprido.

Ao observarmos em um primeiro momento a quantidade total de convênios celebrados entre a União e os estados brasileiros, notamos que o estado que mais recebe convênios em números e em valores – exceto Distrito Federal por se tratar de um caso excepcional – é o estado de São Paulo com 36.058 convênios celebrados e R\$ 16.160.030.131,97 liberados entre 1996 e 2008, seguido por Rio de Janeiro que recebeu R\$ 13.741.067.145,74 e Minas Gerais com R\$ 7.801.133.084,59 (sítio da CGU, acessado em 20/11/2009). Cabe mencionar que o Distrito Federal se destaca como primeiro no valor conveniado. Ressaltamos que tal fato é fruto das especificidades garantidas ao Distrito Federal pela Constituição Federal de 1988 (art. 32, § 1, §2, §3 e §4). Como o Distrito Federal é um ente federado que tem atributos de município e estado, ele possui a capacidade de firmar convênios com a União de modo diferenciado, pois tem em suas atribuições ser o centro político-administrativo do poder no país. Não nos atentaremos para os convênios firmados entre o Distrito Federal e a União – justamente por seu caráter distinto –, assim, abordaremos em nossa análise os recursos de convênios liberados aos municípios paulistas.

O mapa nº 1 nos mostra o total de recursos liberados através de convênios celebrados entre os municípios do estado de São Paulo e a União.

Mapa nº 1 – Valores liberados através de convênios celebrados entre a União e os municípios do estado de São Paulo (de 1996 a 2008).



Percebe-se que a grande maioria dos municípios paulistas, isto é, 629 municípios (ou 97,5% do total) receberam, ao longo do período analisado, recursos de até R\$ 50 milhões. Somente 16 municípios receberam valores acima desse patamar, a saber: Santos, São Vicente, Guarujá, Santo André, Diadema, Osasco, Embu, Guarulhos, São José dos Campos, Piracicaba, Barretos, Ribeirão Preto, São Carlos, Araraquara, Campinas e São Paulo (sendo estes dois últimos os que mais receberam recursos).

Ressaltamos um ponto interessante quanto à importância e aparelhamento dos municípios que mais celebram convênios no estado de São Paulo: dentre os municípios que mais receberam convênios, seis deles abrigam grandes universidades e centros de pesquisa tais como: USP, IPT, Instituto Butantan, UNESP, SBPC, UNIFESP (São Paulo); UNICAMP, CPqD, Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, Instituto Agrônomo, FACTI, Softex (Campinas); UFSCAR (São Carlos); ITA,CTA e INPE (São José dos Campos); USP (Ribeirão Preto) ; e Esalq/USP (Piracicaba). É notável o papel da ciência e tecnologia no total de convênios firmados no estado de São Paulo, bem como a

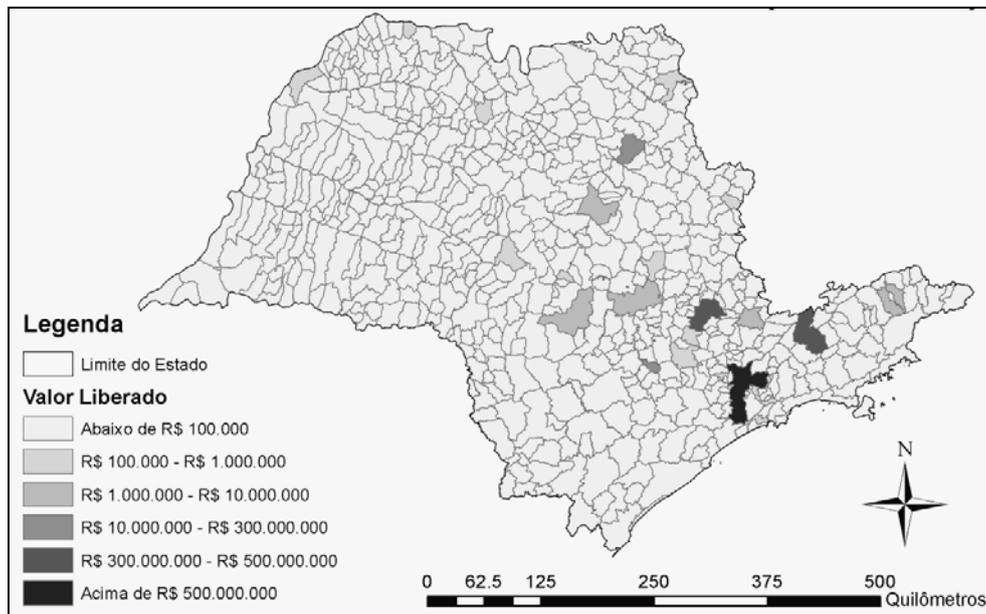
concentração de recursos disponíveis para desenvolvimento de ciência e tecnologia.

Este fato chamou-nos a atenção para a relevância do Ministério da Ciência e Tecnologia como liberador de recursos para tais instituições, universidades e centros de pesquisa, sendo assim, no intuito de aprofundar ainda mais o nosso olhar para o estado de São Paulo optamos por mapear os valores os valores liberados pelo referido Ministério para verificar qual era o comportamento dos dados. A opção pelo mapeamento dos recursos liberados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia se deu porque como órgão da administração direta, tem como competências os seguintes assuntos: política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; política de desenvolvimento de informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear e controle da exportação de bens e serviços sensíveis. Além disso, o Ministério da Ciência e Tecnologia coordena todo o trabalho de execução dos programas e ações que consolidam a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Soma-se à justificativa de melhor observar o Ministério da Ciência e Tecnologia o fato de que a análise mais apurada das transferências voluntárias (do tipo convênio) realizadas entre os municípios e o Ministério de Ciência e Tecnologia nos permite tentar compreender o paradoxo existente no regime federativo brasileiro: os próprios mecanismos de transferências de recursos se apresentam como agentes motores de desigualdades político-territoriais entre os entes. Se nos atentarmos para os convênios firmados pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia no período entre 1996 e 2008, dos 5.664 municípios brasileiros percebe-se que somente 863 firmaram convênios com o referido Ministério. A soma dos valores de recursos destinados aos municípios dos estados de SP, RJ, ES, MG, PR, SC e RS é de aproximadamente R\$ 4,7 bilhões, enquanto que a soma dos recursos destinados aos municípios de todos os outros estados (BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, AM, PA, TO, RO, RR, AC e MT) seria R\$ 1,4 bilhões (GALLO, 2009).

O mapa nº 2 permite verificar os valores liberados através de convênios firmados entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e os municípios do estado de São Paulo.

Mapa nº 2 – Valores totais liberados através de convênios celebrados entre o Ministério de Ciência e Tecnologia e os municípios do estado de São Paulo (de 1996 a 2008).



Fonte: GOMES, 2009.

A interpretação do mapa nº 2 permite notar uma concentração de recursos liberados em poucos municípios paulistas. Os dados mapeados referem-se ao total de recursos liberados pelo Ministério, isto é, são os recursos liberados às instituições (para obras de infraestrutura, compra de material etc.) e também aos pesquisadores dessas instituições (na forma de bolsas, auxílios à pesquisa, auxílios a eventos, compra de material de consumo etc.). Conforme as informações do mapa, verificamos que as instituições e pesquisadores dos municípios de São Paulo, Campinas, São José dos Campos são os que mais receberam recursos. Por conta disso, as tabelas a seguir indicam as instituições receptoras desses recursos (optamos por tabelar os valores repassados somente às instituições e não aos pesquisadores dessas instituições).

A tabela abaixo (nº 1) aponta os recursos liberados às Instituições localizadas no município de São Paulo.

Tabela nº 1 – Recursos liberados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia às Universidades, Instituições e Centros de Pesquisas localizadas no município de São Paulo (entre 01/01/1996 a 31/12/2008)

Instituições Convenientes	Valores Liberados (em R\$)
CNPq – Administração Central	162.641.588,46
Fundação de Apoio a USP – FUSP	81.337.445,79
Fundação Casimiro Montenegro Filho	53.852.480,01
Fund. de Amparo à Pesquisa do Estado de SP – FAPESP	45.608.532,00
Fundação Valeparaibana de Ensino	35.401.922,34
Universidade de São Paulo – USP	30.066.632,31
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	27.814.602,39
Fundação de Apoio ao IPT	26.479.056,54
Fundação Faculdade de Medicina	21.800.169,94
Fundação Butantan	16.405.504,07
Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP	15.825.511,34
Assoc. do Lab. de Sistemas Integráveis – LSI/USP	15.115.570,82
Sociedade Bras. para o Progresso da Ciência – SBPC	12.299.103,68
Fórum Perm. das Relações Univ.-Empresa – UNIEMP	12.222.355,61
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa do Agronegócio	8.223.491,70
Universidade Estadual Paulista – UNESP	8.003.126,45
Associação Alberto Santos Dumont	8.000.193,70
Fundação para o Desenvolvimento da UNESP – Fundunesp	7.010.446,77
Assoc. Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base	6.330.003,00
Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas – Atech	5.435.449,00
Soma das 20 maiores instituições convenientes (aqueles com valores superiores a R\$ 5 milhões)	599.873.185,92
Soma dos valores liberados às outras 187 instituições que receberam recursos do MCT	112.029.625,19

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

Um ponto inicial a ser indicado através da leitura da tabela acima é que em São Paulo 207 instituições receberam recursos, um número bem significativo se comparado aos outros municípios (tabelas nº 2 e nº3, a seguir). Este fato por si só já seria elemento indicativo da concentração da ciência e tecnologia no estado de São Paulo. Todavia, uma análise mais apurada nos mostra que as 20 instituições que mais receberam recursos concentraram 84,3% de um total de R\$ 711.902.811,11; já às outras 187 instituições couberam 15,7% desse valor.

Um fato importante a ser considerado é a possibilidade existente de supervalorização dos recursos liberados para o município de São Paulo. É relevante mencionar que a Controladoria-Geral da União disponibiliza os dados

agregados nos municípios-sedes das universidades, instituições e centros de pesquisa. Desta forma, o município de São Paulo tem uma supervalorização dos números porque abriga as sedes de importantes instituições e, assim, para fins de contabilização dos recursos, a CGU entende que os recursos seriam destinados à capital paulista, mas o que se tem posteriormente é uma descentralização dos recursos que chegam à capital do estado e se alocam em outros municípios. Podemos tomar como exemplo os recursos destinados à UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Entre 1996 e 2008 foram liberados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia um montante de R\$ 8.003.126,45 para a universidade e R\$ 7.010.446,77 para a FUNDUNESP – Fundação de Desenvolvimento da UNESP. Ocorre que a Controladoria-Geral da União apresenta os dados como concentrados na capital paulista por lá se localizar a sede administrativa e da reitoria. Entretanto, a universidade tem unidades espalhadas por todo o território paulista e, assim, o dinheiro que chega ao município de São Paulo é depois redistribuído. A mesma situação também pode ser observada com os recursos liberados à FAPESP e ao CNPq – Administração Central: depois do recurso liberado para o município de São Paulo, este é alocado em outros municípios onde se localizam as instituições e centros de pesquisa que pleitearam tais verbas.

Já Campinas tem no Ministério de Ciência e Tecnologia importante fonte de recursos liberados por convênios celebrados (foram R\$ 94.450.818,65 entre 1996 e 2008), sendo ultrapassado somente pelos recursos provenientes do Ministério das Comunicações (com R\$ 711.979.318,70), que também tem Campinas como importante pólo de desenvolvimento no setor, inclusive em ciência e tecnologia ligada às comunicações. Para fins de conhecimento, do total de recursos liberados por meio de convênios entre Campinas e a União (R\$ 1.644.242.822,00), destes: 43,3% vieram do Ministério das Comunicações, 23,7% vieram do Ministério da Ciência e da Tecnologia, 17,9% vieram do Ministério da Educação, 8,0% vieram do Ministério da Saúde e os 5,1% restante vieram de convênios com os outros 17 órgãos superiores do Poder Executivo.

A tabela nº2 aponta os recursos liberados às instituições e centros de pesquisa localizados no município de Campinas.

Tabela nº 2 – Recursos liberados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia às Universidades, Instituições e Centros de Pesquisas localizadas no município de Campinas (entre 01/01/1996 a 31/12/2008)

Instituições Convenientes	Valores Liberados (em R\$)
Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP – Funcamp	19.548.504,38
Fundação Centro Tecn. para Informática – FACTI	18.013.373,38
Associação Bras. de Tecnologia de Luz Síncrotron	14.876.344,04
Centro de Pesq. Desenv. em Telecomunicações – CPqD	13.849.425,19
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP	11.750.155,70
Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola – Fundag	3.655.626,07
Fundação de Apoio à Tecnologia – FAT	3.301.600,15
Assoc. Promoção da Excelência Software Bras. – Softex	2.267.100,00
Soma das 8 maiores instituições convenientes (aqueles com valores superiores a R\$ 2 milhões)	89.722.923,78
Soma dos valores liberados às 17 outras instituições que receberam recursos do MCT	4.727.894,87

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

A tabela nº 2 aponta um número menor de instituições receptoras se compararmos Campinas com o município de São Paulo. Além disso, as 8 maiores instituições receptoras concentraram 95% do total de recursos liberados às instituições campineiras (um total de R\$ 94.450.818,65). Neste caso, não ocorre o mesmo ocorrido com os repasses ao município de São Paulo, ou seja, todas as instituições citadas têm sedes em Campinas e os recursos são alocados neste mesmo município. Vale lembrar que parte dos recursos destinados à FAPESP, CNPq e SBPC (instituições com sedes em São Paulo) podem ter sido repassados aos centros de pesquisa campineiros e, por isso, o valor total recebido apontado pela CGU pode ser superior ao indicado. É conveniente destacar também que Campinas é o município central de uma importante Região Metropolitana e, por isso, tem relevante papel na promoção do desenvolvimento de todos os outros que integram tal região.

A tabela nº 3 abaixo aponta os recursos repassados às instituições localizadas no município de São José dos Campos.

Tabela nº3 - Recursos liberados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia às Universidades, Instituições e Centros de Pesquisas localizadas no município de São José dos Campos (entre 01/01/1996 a 31/12/2008)

Instituições Convenientes	Valores Liberados (em R\$)
Fundação de Ciência, Aplicações e Tecn. Espaciais – CTA	126.351.400,57
Grup. de Infraestrutura e Apoio da Força Aérea (CTA)	47.953.333,75
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE	40.854.787,92
Fundação Pólo Tecnol. de SJC e Vale do Paraíba	4.500.000,00
Fundação Valeparaibana de Ensino	634.800,00
Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil – AIAB	259.085,00
Soc. Esp. Latinoameric. Sens. Remoto – SELPER/Brasil	75.000,00
Soma das 7 únicas instituições convenientes	220.628.407,24

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

Interessante avaliação pode ser feita através da análise da tabela nº 3. O município de São José dos Campos foi o terceiro maior recebedor de recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia no estado de São Paulo recebendo R\$ 220.628.407,24, entretanto, foram somente 7 instituições de pesquisa que receberam tais verbas. Destas, 5 delas ligadas às atividades espaciais (aeronáutica, sensoriamento remoto, pesquisa com satélites, força aérea, pesquisas meteorológicas e climatológicas) foram responsáveis pela captação de R\$ 215.493.607,24, ou 97,7% do montante total. Isso aponta uma elevada especialização tecnológica dos centros de pesquisa do município.

Pode-se dizer que o que temos é uma difusão seletiva do *meio técnico-científico e informacional* (SANTOS, 2002) no território brasileiro, que cada vez mais se concentra nos *espaços luminosos* (reafirmando-os) da *Região Concentrada* ao passo que aos *espaços opacos* o destino seria a penumbra e a escuridão.

A política formal e a política da influência na administração municipal

Através das pesquisas sobre os mecanismos das transferências intergovernamentais no Brasil, podemos acreditar que existem hoje no país duas maneiras distintas de fazer política: a primeira seria uma política formal, do território formal, tal qual as transferências constitucionais que decorrem de dinheiro “carimbado” aos municípios; a segunda seria uma política de influências (CATAIA, 2009), que versa sobre o território dos convênios, questão problematizada neste texto.

Hoje o que se verifica em determinados municípios é uma verdadeira profissionalização ou racionalização para lidar com este tipo de transferência. Em alguns municípios é possível encontrar, dentro da administração municipal, setores especialmente criados para tratar da formalidade dos convênios (vide a criação da CIAPP – Central de Informações e Acompanhamento de Projetos Públicos, no município de Campinas), e de cursos de formação a gerentes municipais de convênios realizados pela Caixa Econômica Federal, dentre outras medidas tomadas a fim de planejar e organizar a parte que cabe aos convênios.

Segundo Santos (2002) a racionalização transforma algumas áreas em *espaços da racionalidade*, e estas, devido ao fato de possuírem técnica e informação tornam-se privilegiadas em detrimento de outras, como podemos observar nesta pesquisa com alguns municípios sobressaindo-se por se especializarem na busca de verbas de convênio. Assim, estes municípios passam a participar de um determinado circuito, o dos convênios, justamente por terem racionalizado sua política, não só a formal, mas também a de influência.

Se constatarmos que os convênios são fontes de recursos importantíssimas aos municípios, e que a formalização destes exige um dado preparo técnico-informacional que nem sempre existe no quadro de funcionários dos mesmos, podemos supor que os municípios que vivem a margem desta racionalização ficam prejudicados em detrimento dos outros que

usufruem deste mecanismo, haja vista que não existem recursos disponíveis para todos.

Porém, a prática de celebrar convênios tem sido amplamente difundida nos últimos anos, sendo um dos destaques da política realizada pela Presidência da República (em especial no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, de 2007 a 2010). Basta ver os cursos com a finalidade de capacitar gerentes de convênios municipais, a informatização dos processos, sítios da internet que disponibilizam cartilhas e manuais bem como as inúmeras empresas de consultoria surgidas atualmente, que encontraram nos municípios “despreparados” um grande filão do mercado.

Essa racionalização, que tem possibilitado aos municípios acesso a verbas de convênio com o governo federal, trouxe consigo certa isonomia, pois todos os municípios que estiverem de posse das condições exigidas para a realização de convênios, o farão. No entanto, é exatamente neste ponto em que todos poderiam ser iguais que a política de influência põe seu peso.

Sugere-se que à medida que vão crescendo as possibilidades de qualquer município formalizar convênio, cresce também a necessidade deste município possuir poder de barganha política para efetivar o pedido, ou seja, se anteriormente já era difícil para alguns municípios conseguir formalizar um convênio, atualmente, – devido à facilidade de acesso a internet, informações e “popularização” desta prática – o contato pessoal e o peso político dos agenciadores dos convênios (política da influência) ganham ainda mais importância. É conveniente mencionar que conforme o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, todos os municípios brasileiros podem pleitear os convênios, todavia, não é assegurado que todos os pedidos serão atendidos. Já as legislações que disciplinam as transferências constitucionais e legais asseguram aos municípios uma parcela dos tributos arrecadados pela União e pelos respectivos estados.

A política da influência pode ser vista e materializada ao observarmos de que maneira os municípios, via seus prefeitos e gerentes de convênios conseguem a liberação de seus pedidos. Eles se dirigem a algum deputado que fora bem votado em seu município e lhe pedem favores

mediante a quantidade de votos que este obteve. Ou seja, i) mesmo havendo uma centralização por parte da União para receber as propostas de convênios (as propostas são feitas via Sistema de Convênios (SICONV), que funciona dentro do sítio www.convenios.gov.br, trata-se do Portal dos Convênios, onde os municípios cadastram suas propostas de convênios e planos de trabalho), ii) mesmo os municípios submetendo corretamente tais projetos, iii) estando com toda a documentação em dia e totalmente aptos a receber tal convênio, este município pode não receber, pois simplesmente não existem verbas para todos.

É exatamente nesse momento que entra em cena o peso político (o contato face a face, a relação entre prefeitos, deputados e ministros), isto é, a política das influências de que falamos anteriormente, termo cunhado para designar o peso do contato, contato este que tem peso superior aos trâmites burocráticos, provando que mesmo na era da informação e da fluidez não se pode desconsiderar a necessidade de constantes contatos pessoais entre as partes envolvidas, sobretudo quando o assunto é a liberação de recursos através da celebração de convênios.

Gehrig (1998, p. 19) tratando da presença de profissionais altamente qualificados em centros financeiros vai apontar a existência de informações simples padronizadas e informações complexas sofisticadas. Segundo o autor, as informações simples podem ser facilmente transmitidas por redes de computadores ou por outro meio de tecnologias modernas. Informações complexas sofisticadas, no entanto, requerem o contato face a face, especialmente quando a interpretação dessa informação é altamente dependente de muitas variáveis, ou quando a informação pode ser facilmente manipulada. Ainda segundo Thomas Gehrig (1998, p. 19), a diferença entre as duas categorias de informação é o fato de que a informação simples pode ser facilmente lida e interpretada, enquanto a informação complexa pode envolver intervenções, necessidade de esclarecimentos e reações de todos os parceiros entre si, a fim de evitar interpretações equivocadas ou para garantir certo grau de confidencialidade.

Fazendo alusão às noções de informação simples padronizada e informação complexa sofisticada, presentes no texto de Thomas Gehrig mencionado anteriormente, Alexandre *et al.* (2006, p. 260) lembram que

enquanto a primeira é facilmente compreendida e pode ser facilmente disseminada eletronicamente, a segunda é mais difícil de transmitir e requer a proximidade física entre a pessoa que a transmite e a que a recebe.

Alan Pred (1979) já afirmava que os contatos interorganizacionais face a face continuam sendo de extrema importância e se sobrepõem até mesmo às mais altas tecnologias do período atual.

Assim, pode-se sugerir que a política formal se aproximaria das informações simples padronizadas tendo em vista que estas se encontram nos sítios do governo federal, no sítio dos convênios, na legislação aprovada pelo Congresso Nacional etc., ou seja, é a informação difundida a todos os entes de maneira igualitária. Entretanto, a política de influências se aproximaria mais das informações complexas sofisticadas porque a liberação dos recursos, em grande medida, ocorre somente após reuniões (face a face, videoconferências e telefonemas) com aqueles que detêm informações sofisticadas e – até mesmo privilegiadas – acerca das metodologias para liberação de recursos.

Considerações Finais

Ao analisarmos as transferências voluntárias na escala estadual verificamos que o estado de São Paulo é a unidade da federação que mais recebe esse tipo de transferência no país. Notamos também o quão significativo é o papel do município de Campinas e de São José dos Campos no que diz respeito aos valores recebidos para este tipo de transferência, haja vista que o Ministério da Ciência e Tecnologia tem nesses municípios alguns de seus maiores destinos de verbas via convênios celebrados com instituições de pesquisa ali instaladas.

O Tribunal de Contas da União enfatiza que as transferências voluntárias seriam descentralizações de recursos federais destinados aos estados-membros e aos municípios. Cabe destacar que a União teria o papel

de buscar a equidade dentro da federação brasileira, isto é, deveria tentar atender a todos os entes federados (princípio da isonomia federativa). O que vemos é que a União, cada vez mais, reafirma (através da injeção de recursos federais através de convênios) os pontos luminosos do território paulista em detrimento dos espaços opacos. Os fluxos de remessas federais nos *pontos luminosos* do estado de São Paulo (SANTOS, 2002; SANTOS; SILVEIRA, 2001) podem ser compreendidos a partir do que Corrêa (1997) chamou de *interações espaciais*, isto é, um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico. As interações acontecem no estado de São Paulo em grande intensidade e os municípios de São Paulo, Campinas e São José dos Campos se revelam como casos desse fato através dos seus inúmeros institutos de pesquisa e tecnologia e pelo montante de verbas destinada a esses institutos.

Estas interações espaciais não ocorrem no espaço horizontal do estado de São Paulo, ou seja, entre os municípios que o compõem, mas realizam-se entre o Governo Federal e alguns municípios, ou seja, essas interações se dão entre os entes da federação de cima para baixo (do Governo Federal para os municípios).

Bibliografia

ALEXANDRE, Michel *et al.* Determinantes das decisões locacionais da atividade financeira. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, 16 (2), p. 243-263, maio-agosto de 2006.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. **Formação tributária do Brasil e a carga fiscal**. s/l; abril, 2003. Disponível em <<http://www.forumfed.org/pt/libdocs/Misc/0304-br-Bordin-p.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2008.

CASTRO, Iná Elias de. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: CASTRO Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Explorações Geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CATAIA, Márcio. **A noção de política formal e de política de influências**. Notas de reuniões de orientação. GEOPLAN – Laboratório de Investigações Geográficas e Planejamento Territorial. UNICAMP – Univ. Estadual de Campinas, março de 2009.

_____. **Território Nacional e Fronteiras internas:** a fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado em geografia humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo USP, 2001.

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

CORAGGIO, José Luis. Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. **Espaço & Debates.** São Paulo, Neru, (23), p. 76-91, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato. Interações Espaciais. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa Gomes; CORRÊA Roberto Lobato. **Explorações Geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DAVIDOVICH, Fany. Poder Local e Município, algumas considerações. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 27 (1), p. 5-14, jan.-mar. 1993.

FERREIRA, Aloísio. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fund. Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, vol. I, 2001.

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

GOMES, Renan Lélis. Território normado e território como norma: o caso das transferências voluntárias para os municípios da Região Metropolitana de Campinas. **Monografia.** Instituto de Geociências. UNICAMP, Campinas, 2009.

GEHRIG, Thomas. Cities and the geography of financial centers. **CEPR Discussion Paper,** n. 1894, p. 1-30, Freiburg/Germany, March 1998.

NONATO, Rita de Cássia. Crise da federação e federalismo corporativo: propostas de criação de novos estados no front agrícola brasileiro. **Dissertação** (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da UNICAMP, Campinas, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional.** Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas.** CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. S/l, 2007. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/28329/P28329.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl> Acesso em: 05 jan. 2011.

PRED, Alan. **Sistemas de cidades em economias adiantadas**. Crescimento passado, processos presentes e opções de desenvolvimento futuro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal**: novo papel para estados e municípios. S/l, 1997. Disponível em <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>> Acesso em: 05 jan. 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002. (Coleção Milton Santos, 1).

_____. **A Urbanização Brasileira**. 2 ed., São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O conceito de Região Concentrada**. Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR, 1979.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**. Território e sociedade no início do séc. XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Artigo recebido em: 14/05/2010. Aceito para publicação em: 27/12/2010.