

A DISPERSÃO INSTITUCIONAL DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRA NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE¹

Luciana da Costa Feitosa²
Lucas Costa Rodrigues³
Vitor Spinelli de Medeiros⁴

Resumo

O artigo tem por objetivo analisar o arranjo institucional que dá sustentação às políticas e programas de desenvolvimento regional oriundas da União nos municípios do Rio Grande do Norte (RN). A premissa da investigação considera que arranjos e mecanismos institucionais coesos são imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento regional nas diferentes escalas do planejamento governamental. A metodologia de trabalho pautou-se no cruzamento das transferências de recursos dos programas de desenvolvimento regional feitas pelo Governo Federal com a estrutura organizacional dos municípios do RN. O trabalho identificou uma dispersão e sobreposição de competências institucionais relativas aos temas dos programas nas diversas secretarias dos municípios do RN e uma baixa capacidade de angariamento desses recursos pelos entes subnacionais.

Palavras-chave: Arranjo institucional, Desenvolvimento regional, Pacto federativo brasileiro, Rio Grande do Norte

THE INSTITUTIONAL DISPERSION OF THE BRAZILIAN REGIONAL DEVELOPMENT AGENDA IN THE MUNICIPALITIES OF RIO GRANDE DO NORTE

Abstract

The paper aims to analyze the institutional arrangements that support regional development policies and programs coming from the Brazilian Federal Government to the counties of Rio Grande do Norte (RN). The research premise considers that cohesive institutional arrangements and mechanisms are essential for promoting regional development throughout the various stages of government planning. The method of analysis applied investigated the intersection of the transfers of resources from regional development programs made by the Federal Government with the organizational structure of the counties of Rio Grande do Norte. The paper identified numerous duplicate and redundant shadowing of institutional competences being

¹ O artigo faz parte da pesquisa intitulada “Capacidades governativas de municípios do Rio Grande do Norte com até 50 mil habitantes”, financiada por meio do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 152/2019 - celebrado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

² Pós-doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lcostafeitosa@gmail.com

³ Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lucas.rodrigues.076@ufrn.edu.br.

⁴ Geógrafo e graduando em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: vitor.spinelli.099@ufrn.edu.br.

distributed over a number of themes of the programs undertaken by the government departments of the Rio Grande do Norte counties and in addition found a low capacity for raising these required external resources by subnational entities.

Keywords: Institutional arrangement, Regional development, Brazilian federative pact, Rio Grande do Norte.

LA DISPERSIÓN INSTITUCIONAL DE LA AGENDA DE DESARROLLO REGIONAL BRASILEÑO EN LOS MUNICIPIOS DE RIO GRANDE DO NORTE

Resumen

El artículo busca analizar el arreglo institucional que apoya las políticas y programas de desarrollo regional provenientes de la Unión (del Gobierno Federal de Brasil) en los municipios de Rio Grande do Norte (RN). La premisa de la investigación considera que los arreglos y mecanismos institucionales cohesivos son esenciales para promover el desarrollo regional a diferentes escalas de planificación gubernamental. La metodología de trabajo se basó en la intersección de las transferencias de recursos de los programas de desarrollo regional realizados por el Gobierno Federal con la estructura organizativa de los municipios de RN. El trabajo logró identificar una dispersión y ensombrecimiento de las competencias institucionales relacionadas a los temas de los programas en las distintas secretarías de los municipios de RN, así como una baja capacidad de captación de estos recursos por parte de las entidades subnacionales.

Palavras chave: Arreglo institucional, Desarrollo regional, Pacto federativo brasileño, Rio Grande do Norte.

INTRODUÇÃO

O debate sobre as relações federativas no Brasil, que emergiu após o processo decisório instituído pela Constituição Federal de 1988, parece ter consagrado que a descentralização de competências fiscais e institucionais atribuídas aos entes subnacionais gerou um excesso de autonomia decorrente da descentralização de execução de políticas públicas e da participação importante desses entes na receita e nos gastos nacionais. Além disso, o fenômeno do federalismo municipal veio acompanhado de uma fragmentação territorial que ampliou o número de municípios ao longo dos últimos 40 anos.

As competências constitucionais apresentadas no Art. 30 da Constituição Federal de 1988 regulam os limites de atuação dos municípios na federação brasileira e norteiam a estruturação do arranjo institucional que compõe a estrutura administrativa desses entes e as secretarias que formulam e operam políticas públicas, dentre elas as políticas e programas de

desenvolvimento regional. Sendo assim, é necessário considerar o arcabouço institucional como elemento norteador do processo de formulação e implementação de políticas públicas nacionais, pois a capacidade governativa de um município pode ser entendida pela aptidão do ente subnacional em prover mecanismos integrados para a identificação e solução de problemas políticos, econômicos e sociais na sua jurisdição governamental. Esses mecanismos dependem do amplo conjunto de meios e recursos econômico-fiscais presentes na base territorial municipal e dos recursos político-institucionais que permitem a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas destinadas aos cidadãos.

O presente trabalho busca contribuir com essas premissas por meio de uma análise do arranjo institucional que dá sustentação às políticas e programas de desenvolvimento regional oriundas da União nos municípios do Rio Grande do Norte (RN). Para isso, a estrutura argumentativa do artigo compreende: a) caracterização e análise da estrutura organizacional dos municípios relativa às políticas e programas de desenvolvimento regional; b) identificação das competências municipais aderentes às políticas e programas de desenvolvimento regional; c) identificação e análise dos municípios que possuem os mais e menos robustos arranjos institucionais relacionados à agenda de desenvolvimento regional.

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA ESTRUTURA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

A federação brasileira é uma tripartição entre a União, os estados e os municípios, onde o planejamento governamental se origina na escala do primeiro e operacionaliza-se na escala dos demais. O pacto federativo está expresso na descentralização proporcionada pelas normas da Constituição Federal de 1988 e pode ser considerado “um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais” (CASTRO, 1997). O principal objetivo da federação brasileira é um aprimoramento da gestão administrativa através da redistribuição de poder, de direitos, recursos e responsabilidades entre vários atores.

A relação tripartite entre os entes – União, Estados e Municípios – pode ser considerada um tipo de solidariedade geográfica chamada solidariedade institucional (CASTILLO et al., 1997), já que pressupõe a coesão dentro de um território político-administrativo delimitado por fronteiras e onde tem vigência um conjunto de normas e uma autônoma de ação. Portanto, os arranjos institucionais do Estado assumem papel de protagonismo na manutenção da

solidariedade institucional uma vez que são convocados a organizar os interesses e contornar as divergências dos atores governamentais.

Lotta e Favareto (2016) conceituam arranjos institucionais como uma tentativa de promover a integração horizontal (entre setores de políticas públicas) e vertical (entre entes federativos) na absorção da dimensão territorial e cujo objetivo é construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade. Logo, o ordenamento jurídico da federação brasileira consagra que todos os estados e municípios, em tese, atuem por meio de uma relação solidária e cooperativa que tem o seu fundamento geográfico a definição de território político.

Gottman (2012) considera que o território político é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Sendo assim, a fronteira assume um papel de protagonismo enquanto elemento do espaço geográfico porque condiciona as escalas e competências de atuação dos entes da federação e precisa estar no cerne da agenda de políticas públicas do território brasileiro. As fronteiras delimitam um conjunto de relações e impõem aos elementos do espaço as suas coerções, uma vez que, “delimita[m] uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam a existência e as atividades de uma sociedade política” (RAFFESTIN, 1993, p. 167-168).

A solidariedade institucional da agenda de desenvolvimento regional do território brasileiro se manifesta a partir das atribuições constitucionais oriundas na escala da União e manifestada nas escalas dos estados e municípios. O Art. 21 da Constituição Federal estabelece que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Os Estados, por sua vez, organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal de 1988, conforme expresso no Art. 25. Por fim, o Art. 30 da mesma Constituição estabelece que compete ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual órgão do Governo Federal responsável pela integração das diversas políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo, encabeça os arranjos institucionais que permeiam a agenda do desenvolvimento regional brasileiro. A integração vertical desses arranjos pode ser observada pelas relações do MDR com os entes subnacionais da federação, manifestadas em órgãos estaduais e municipais de promoção do desenvolvimento regional,

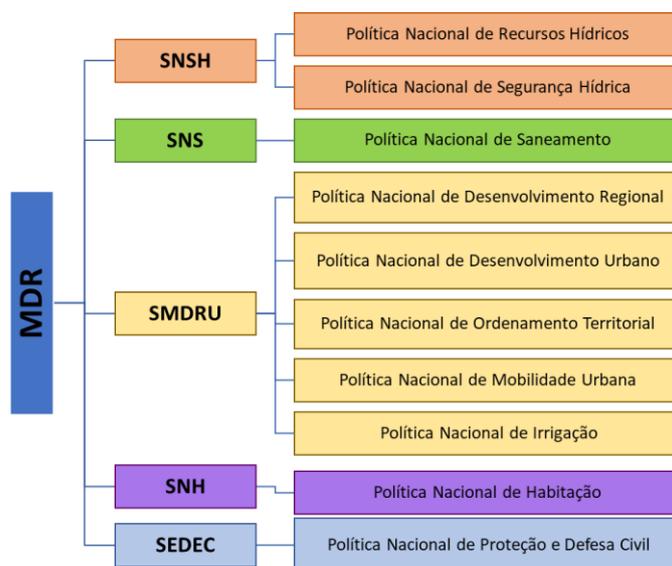
enquanto a integração horizontal expressa-se dentro da própria estrutura organizacional do MDR, através de suas secretarias finalísticas e autarquias vinculadas.

O órgão foi criado pela fusão dos antigos Ministério da Integração Nacional (MIN) e Ministério das Cidades (MCid), por meio do Decreto n. 9.666, de 2 de janeiro de 2019, e tem como arranjo institucional interno (horizontal) as seguintes secretarias finalísticas: a) Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH); b) Secretaria Nacional de Saneamento (SNS); c) Secretaria Nacional de Habitação (SNH); d) Secretaria Nacional de Mobilidade, Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU); e) Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC).

O conjunto de secretarias são responsáveis pelas seguintes políticas públicas que abrangem diferentes temas relacionados ao desenvolvimento regional e produtivo: a) Política Nacional de Desenvolvimento Regional; b) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; c) Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; d) Política Nacional de Recursos Hídricos; e) Política Nacional de Segurança Hídrica; f) Política Nacional de Irrigação; g) Política Nacional de Habitação; h) Política Nacional de Saneamento; i) Política Nacional de Mobilidade Urbana; j) Política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana; k) Política Nacional de Ordenamento Territorial.

A figura a seguir (Figura 1) apresenta o organograma institucional do MDR com a composição das secretarias finalísticas e as suas respectivas políticas de competência:

Figura 1. Secretarias finalísticas e políticas nacionais de competência do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).



Fonte: Elaboração dos autores, 2021.

As políticas nacionais do MDR são multitemáticas e abrangem diferentes setores e escalas territoriais, evidências que reforçam o caráter estratégico e articulador da pasta, uma vez que a sua capilaridade institucional atinge a totalidade dos municípios e regiões brasileiras. A Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU) possui uma agenda robusta em função de ser responsável por cinco dessas políticas transversais que, por si só, possuem vários temas interconectados e que podem ser mais bem observadas a seguir:

- i. A **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)** está na sua segunda versão e foi institucionalizada pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. O objetivo da PNDR é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Para isso, tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento (BRASIL, 2019);
- ii. A **Política Nacional de Irrigação (PNI)** segue a Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013 e tem como objetivos: a) incentivar a ampliação da área irrigada e o aumento da produtividade em bases ambientalmente sustentáveis; b) reduzir os riscos climáticos inerentes à atividade agropecuária, principalmente nas regiões sujeitas a baixa ou irregular distribuição de chuvas; c) promover o desenvolvimento local e regional, com prioridade para as regiões com baixos indicadores sociais e econômicos; d) concorrer para o aumento da competitividade do agronegócio brasileiro e para a geração de emprego e renda; e) contribuir para o abastecimento do mercado interno de alimentos, de fibras e de energia renovável, bem como para a geração de excedentes agrícolas para exportação; f) capacitar recursos humanos e fomentar a geração e transferência de tecnologias relacionadas a irrigação; g) incentivar projetos privados de irrigação, conforme definição em regulamento (BRASIL, 2013);

- iii. **A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)**, regulamentada pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. A política se constitui num instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do Art. 21 e o Art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município (BRASIL, 2012);

- iv. **A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)** está em fase de formulação no âmbito da SMDRU e tem como diretriz norteadora a articulação com a PNDR e com as agendas internacionais. Através do Projeto ANDUS (Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil), uma iniciativa de cooperação técnica entre o governo brasileiro e o governo alemão que tem por objetivo apoiar a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento urbano ancorada no tripé econômico-social-ambiental da sustentabilidade, diversas oficinas e debates técnicos vêm sendo realizados com o objetivo de produzir insumos para a construção da PNDU (BRASIL, 2020). Uma das estratégias adotadas pela pasta no processo de formulação desta é a construção de uma “tipologia de municípios” que subsidie a proposta da PNDU e se relacione com as agendas programáticas, aplicação de instrumentos adequados a cada realidade e à cooperação interfederativa. Ou seja, o lugar da lógica tipológica na PNDU reside na organização de uma visão de território que possibilite uma maior aderência da política e de programas à diversidade territorial do Brasil, sendo necessário compreender “a cidade” em diversos níveis e relações. (BRASIL, 2020);

- v. **A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)** também está na mesma fase da PNDU, embora já tenha feito parte da agenda do antigo Ministério da Integração Nacional. O marco de retomada da discussão da PNOT na agenda do MDR foi a I Oficina sobre ela, realizada pela equipe da SMDRU

no mês de março de 2020, momento em que foi destacada a necessidade de se haver um consenso sobre os conceitos de território e gestão do território no processo de elaboração da política. Além disso, houve um alerta para que a política reflita a intenção do desenvolvimento regional com base nos seguintes eixos: ENDES (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), PNDR, planos de desenvolvimento, Estratégia de Defesa e Infraestrutura. As ideias que balizam a implementação da PNOT são a segurança governamental e a identificação de diálogos entre políticas conflitantes, de modo que o objetivo a ser perseguido no processo atual de formulação da política é a minimização desses conflitos.

O presente artigo considera que a solidariedade institucional da agenda de desenvolvimento regional no território brasileiro é um atributo do território político materializado na cooperação entre os entes da federação e pode ser representada pelo arranjo institucional horizontal entre as secretarias finalísticas do MDR e pelo arranjo institucional vertical das políticas públicas nacionais da pasta com os demais entes da federação.

As competências constitucionais das escalas subnacionais do pacto federativo estão vinculadas ao conjunto de setores da política pública que são essenciais e necessários para as dinâmicas do Estado e da sociedade. Sendo assim, temas como “Saúde”, “Educação”, “Assistência Social”, “Administração Pública”, “Transportes”, “Trabalho” e “Habitação”, por exemplo, se operacionalizam territorialmente através da institucionalização de secretarias e órgãos estaduais e municipais, de modo que a ausência de arranjos institucionais para viabilização de políticas públicas se constituem em evidência do déficit institucional que prejudica a capacidade governativa dos entes subnacionais, sobretudo os territórios municipais.

O Governo Federal utiliza a denominação *Classificação Funciona da Despesa* para dividir o orçamento público em grandes áreas de atuação e vincular cada atividade orçamentária a uma Função e Subfunção. A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, instituída pelo então Ministério do Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia), estabelece a discriminação da despesa por funções e define os conceitos de Função, Subfunção, Programa, Projeto, Atividade, Operações Especiais, e dá outras providências. De acordo com a referida norma, a **Função é entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público**. Ela reflete a missão institucional do órgão e corresponde

basicamente aos ministérios como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa. Por outro lado, a **Subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.**

O presente artigo define a Função como sendo o tema da política pública e a Subfunção uma especialidade do tema. A escolha por considerar a função como área temática da política pública deriva da própria intersetorialidade das políticas e programas dentro da estrutura regimental dos ministérios. Por sua vez, a subfunção permite especificar com maior detalhe a tipologia desses temas, uma vez que a função pode apresentar diversas especialidades.

A estratégia acima é importante pois permite relacionar as transferências de recursos do Governo Federal com a estrutura organizacional dos municípios, uma vez que as competências institucionais de cada secretaria municipal podem congrega a tipologia temática de uma ou mais funções. Portanto, a análise da solidariedade institucional da União com os entes municipais se deu através do cruzamento entre o destino das transferências de recursos do governo federal, através das funções da Despesa Pública, com as secretarias municipais do Rio Grande do Norte (RN) que receberam os repasses governamentais.

METODOLOGIA

A metodologia deste trabalho é dividida em duas dimensões. A primeira considera os repasses financeiros que o governo federal faz para os municípios operacionalizarem as políticas públicas nacionais e a segunda diz respeito à existência ou déficit de secretarias municipais que tenham mandato institucional aderentes com a pauta das políticas públicas nacionais do MDR.

A operacionalização da primeira dimensão deu-se por meio da coleta de dados da categoria “Despesa Pública”, na subcategoria “Recursos transferidos”, do Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>) referente aos exercícios de 2014 (mais antigo disponível) até 2019 (último ano consolidado durante a realização da pesquisa). Por meio da classificação funcional da despesa do orçamento público é possível fazer um cruzamento entre as funções que possuem aderência com a agenda de desenvolvimento regional.

Os arquivos baixados representam a totalidade das transferências para todos os estados e municípios da federação brasileira, de modo que foi necessário realizar um filtro de coleta com dados apenas do estado do RN, recorte espacial utilizado nesta pesquisa. Desse recorte,

obteve-se um total de **226.568 transferências** que, somadas, correspondem a um valor de **R\$ 49.962.739.156,72** (quarenta e nove bilhões, novecentos e sessenta e dois milhões, setecentos e trinta e nove mil, cento e cinquenta e seis reais e setenta e dois centavos). As variáveis contidas nos arquivos referentes a cada uma das transferências de recursos do Governo Federal para estados e municípios são descritas no próprio endereço eletrônico consultado, por meio de um “Dicionário de Dados”.

A base de dados “Transferências de Recursos” do Governo Federal para os municípios do RN constitui a primeira etapa do processo de construção de uma ferramenta especializada na coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de dados que possam dar suporte ao planejamento e à gestão de políticas públicas do MDR. No entanto, a segunda dimensão de análise, referente à estrutura organizacional dos municípios do RN, também possui procedimento metodológico específico e que se conecta com a base de dados anterior por meio da utilização da nomenclatura “Função” como unidade de ligação entre as transferências de recursos por área temática e as secretarias municipais que possuem mandato institucional vinculado ao tema.

A segunda dimensão compreende a identificação dos órgãos municipais que possuem mandato institucional aderentes com as políticas públicas nacionais do MDR por meio da listagem e construção de uma base de dados com todas as secretarias municipais existentes no estado do RN. Para tanto, foi utilizada a informação pública sobre competências institucionais das secretarias e leis municipais que regulamentam a atuação da gestão municipal disponíveis na internet, mediante páginas oficiais dos municípios.

A estratégia de utilizar as páginas oficiais das prefeituras como unidades de coleta dos dados possui respaldo na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, comumente chamada de “Lei de Acesso à Informação”, que se destina a assegurar o direito fundamental de acesso à informação a todos os cidadãos. A etapa dividiu-se, resumidamente, em dois momentos: no primeiro os dados foram unificados para formar uma listagem dos municípios e suas respectivas secretarias; e no segundo momento foram identificadas as competências institucionais das secretarias e criado um padrão de associação de tais competências por meio da classificação funcional do Governo Federal.

O conjunto de dados sistematizados pelas duas dimensões de construção metodológica permitem a análise do arranjo institucional dos municípios do RN a partir de informação qualificada que identifica quais políticas públicas nacionais se operacionalizam no ente

municipal e por meio de qual unidade de gestão municipal. Desse modo, é possível distinguir municípios que possuem maior capacidade de alocação de recursos disponibilizados pela União daqueles que possuem déficit institucional e não conseguem operacionalizar as políticas públicas nacionais instituídas pelo MDR.

DISCUSSÕES E RESULTADOS

Os resultados do primeiro cruzamento de variáveis demonstram que entre os anos de 2014 a 2019 foram realizadas 225.358 transferências diretas da União para os municípios do Rio Grande do Norte (RN), o que corresponde a um total de R\$ 27.577.439.602,95 (vinte e sete bilhões, quintos e setenta e sete milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, seiscentos e dois reais e noventa e cinco centavos). As funções com a maior porcentagem de transferências para os municípios do RN foram, respectivamente: Encargos Especiais (62,92%), Saúde (28,56%), Educação (3,68%), Assistência Social (1,92%), Saneamento (1,12%), Urbanismo (0,53%) e Comércio e Serviços (0,41%). Esses dados permitem uma primeira aferição da baixa aderência institucional das políticas e programas do MDR nos municípios do RN, uma vez que as funções de Saneamento e Urbanismo, típicas da pasta, tiveram uma porcentagem de repasses extremamente baixa frente àquelas que possuem transferências fundo a fundo, tais como Saúde e Educação.

A função Administração - que corresponde ao agrupamento geral das subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Administração Financeira, Controle Interno, Normatização e Fiscalização, Tecnologia da Informação, Ordenamento Territorial, Formação de Recursos Humanos, Administração de Receitas, Administração de Concessões e Comunicação Social - possui a maior representatividade nos municípios do RN, com um total de 818 (oitocentos e dezoito) secretarias. Isso se justifica pela própria natureza dessa função, que congrega um conjunto de temas que são comuns a boa parte das instituições governamentais. No entanto, a análise das subfunções revela que nem todos os temas da função Administração atingem os municípios com a mesma intensidade, pois, durante os anos de 2014 a 2019, somente 12 (doze) municípios possuíram transferências de recursos do Governo Federal correspondentes à subfunção Ordenamento Territorial, tema de competência do MDR e que possui uma política nacional específica em formulação, denominada Política Nacional de Ordenamento Territorial, mencionada e discutida na seção 2.

As outras funções que possuem maior incidência institucional nas secretarias do Rio Grande do Norte são: Cultura (332 secretarias), Habitação (302 secretarias), Urbanismo (267 secretarias), Saneamento (254 secretarias), Educação (245 secretarias), Trabalho (207 secretarias), Agricultura (198 secretarias), Energia (197 secretarias) e Direitos da Cidadania (188 secretarias). Desse total, 3 (três) funções estão vinculadas a temas de competência institucional direta do MDR: Habitação, Urbanismo e Saneamento.

A análise integrada entre a classificação funcional da despesa e os temas de atuação das secretarias municipais permite o conhecimento do número de municípios que possuem, em pelo menos uma secretaria, alguma função de despesa do setor público. Essa informação se mostra extremamente relevante para os propósitos do artigo na medida em que demonstra as articulações institucionais dos municípios e as suas prioridades de políticas públicas, pois a existência de uma determinada função na pasta explicita a visão do município para aquele problema específico, ao passo que funções que não são contempladas por nenhuma secretaria — ou que não possuem unidade de planejamento específica — podem ter baixa capacidade de implementação de suas políticas no território pelo fato de se encontrarem difusas dentro do organograma institucional do município. Portanto, a tabela 1 representa tal análise ao destacar as funções com maior incidência nos municípios do RN associadas às funções com maiores transferências de recursos do governo federal entre os anos de 2014 e 2019.

Tabela 1. Análise integrada das funções com maior incidência nos municípios do Rio Grande do Norte (RN) e das funções com maiores transferências de recursos do Governo Federal (2014 a 2019).

Ranking	Função no RN	Total de Municípios	Funções com os maiores repasses	Proporção do repasse
1	Educação	167	Encargos especiais	62,92%
2	Administração	166	Saúde	28,56%
3	Cultura	166	Educação	3,68%
4	Urbanismo	166	Assistência Social	1,92%
5	Saúde	165	Saneamento	1,12%
6	Habitação	163	Urbanismo	0,53%
7	Assistência Social	162	Comércio e Serviços	0,41%
8	Trabalho	162	Desporto e Lazer	0,24%
9	Agricultura	159	Agricultura	0,19%
10	Direitos da Cidadania	159	Múltiplo	0,13%
11	Saneamento	158	Ciência e Tecnologia	0,12%

Fonte: Elaboração dos autores, 2021 – (BRASIL, 2021).

Os resultados da tabela permitem constatar que das 11 (onze) funções com maior representatividade nas secretarias municipais do estado, 6 (seis) encontram-se entre as que tiveram maiores transferências de recursos do Governo Federal, quais sejam: Educação, Urbanismo, Saúde, Assistência Social, Agricultura e Saneamento. Contudo, uma análise mais acurada dos dados expressa que a proporção somada dos repasses dessas funções corresponde a apenas 36% dos recursos enviados para os entes subnacionais do RN.

As funções de Urbanismo e Saneamento, por exemplo, embora estejam presentes na estrutura administrativa de 166 (cento e sessenta e seis) e 158 (cento e cinquenta e oito) municípios do estado, respectivamente, somam uma proporção de apenas 1,65% dos valores recebidos pelos municípios. Essa realidade corrobora com a discussão acerca da problemática institucional dos municípios na federação brasileira, pois fica evidente que a existência de funções específicas na estrutura organizacional dos municípios não se reflete em maiores captações de recursos por esses entes.

A análise da agenda do desenvolvimento regional nos municípios do Rio Grande do Norte se baseia na metodologia utilizada acima e destaca o recorte das funções e programas do Ministério do Desenvolvimento Regional a partir das transferências de recursos do Governo Federal entre os anos de 2014 e 2019. Importante destacar que nesse recorte temporal os antigos Ministério das Cidades (MCid) e Ministério da Integração Nacional (MIN) eram responsáveis pela operacionalização da referida agenda, pois o atual Ministério do Desenvolvimento Regional surgiu em 2019 através da fusão dos dois respectivos órgãos. Logo, a escolha por incorporar atribuições do MCid e do MIN à análise dos resultados se justifica pelo recorte temporal da pesquisa e pela possibilidade de se realizar uma apreciação mais acurada do fenômeno estudado com o recuo histórico das políticas e programas que agora estão sob a tutela do MDR.

As primeiras análises demonstram que, entre os anos de 2014 e 2018, o então **Ministério das Cidades** possuía 14 (catorze) programas governamentais em atividade, dos quais 5 (cinco) foram executados em 146 (cento e quarenta e seis) municípios do RN, representando um valor total de R\$ 590.725.643,45 (quintos e noventa milhões, setecentos e vinte e cinco mil, seiscentos e quarenta e três reais e quarenta e cinco centavos) em recursos transferidos para os entes subnacionais.

O mesmo período temporal evidencia que o **Ministério da Integração Nacional** possuía 20 (vinte) programas governamentais em atividade, dos quais 12 (doze) foram executados em 142 (cento e quarenta e dois) municípios do Rio Grande do Norte, representando

um valor total de R\$ R\$ 891.407.440,62 (oitocentos e noventa e um milhões, quatrocentos e sete mil, quatrocentos e quarenta reais e sessenta e dois centavos).

No exercício de 2019, ano de criação do atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), foram executados também 12 (doze) programas governamentais em 132 (centro e trinta e dois) municípios do estado, representando um total de R\$ 268.264.486,97 (duzentos e sessenta e oito milhões, duzentos e sessenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e noventa e sete centavos) em recursos transferidos.

A análise do recorte temporal associada ao desempenho total dos três órgãos responsáveis pela agenda de desenvolvimento regional (MCid, MIN e MDR) contabiliza um total de **R\$ 542.753.034,02** de recursos orçamentários transferidos, mediante 12 (doze) dos 27 (vinte e sete) programas governamentais, em 162 (cento e sessenta e dois) municípios do Rio Grande do Norte, conforme demonstra a Tabela 2.

Tabela 2. Transferências de recursos orçamentários por Programa do MDR nos municípios do estado do Rio Grande do Norte (RN), durante o período de 2014 a 2019.

Programas do MDR nos municípios do RN	Transferências (R\$)
Saneamento Básico	R\$ 265.355.941,76
Planejamento Urbano	R\$ 112.991.959,98
Gestão de Riscos e de Desastres/Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	R\$ 88.699.174,78
Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 31.364.544,03
Desenvolvimento Regional e Territorial/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	R\$ 16.469.146,97
Agropecuária Sustentável	R\$ 11.216.103,59
Segurança Alimentar e Nutricional	R\$ 4.035.272,00
Pesca e Aquicultura	R\$ 3.094.300,00
Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	R\$ 2.880.934,00
Recursos Hídricos	R\$ 2.868.052,62
Moradia Digna	R\$ 2.619.343,60
Autonomia e Emancipação da Juventude/Promoção dos Direitos da Juventude	R\$ 576.588,77
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	R\$ 481.671,92
Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	R\$ 100.000,00
Total	R\$ 542.753.034,02

Fonte: Elaboração dos autores, 2021 – (BRASIL, 2021).

O programa **Saneamento Básico** liderou as transferências de recursos e foi seguido pelos programas **Planejamento Urbano** e **Gestão de Riscos e de Desastres**. O quantitativo

total de programas governamentais do MDR operacionalizado no RN vincula-se à 14 (catorze) funções, a saber: Saneamento, Urbanismo, Saúde, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Segurança Pública, Gestão Ambiental, Trabalho, Organização Agrária, Habitação, Administração, Assistência Social, Indústria e Direitos da Cidadania, conforme expressa a Tabela 3.

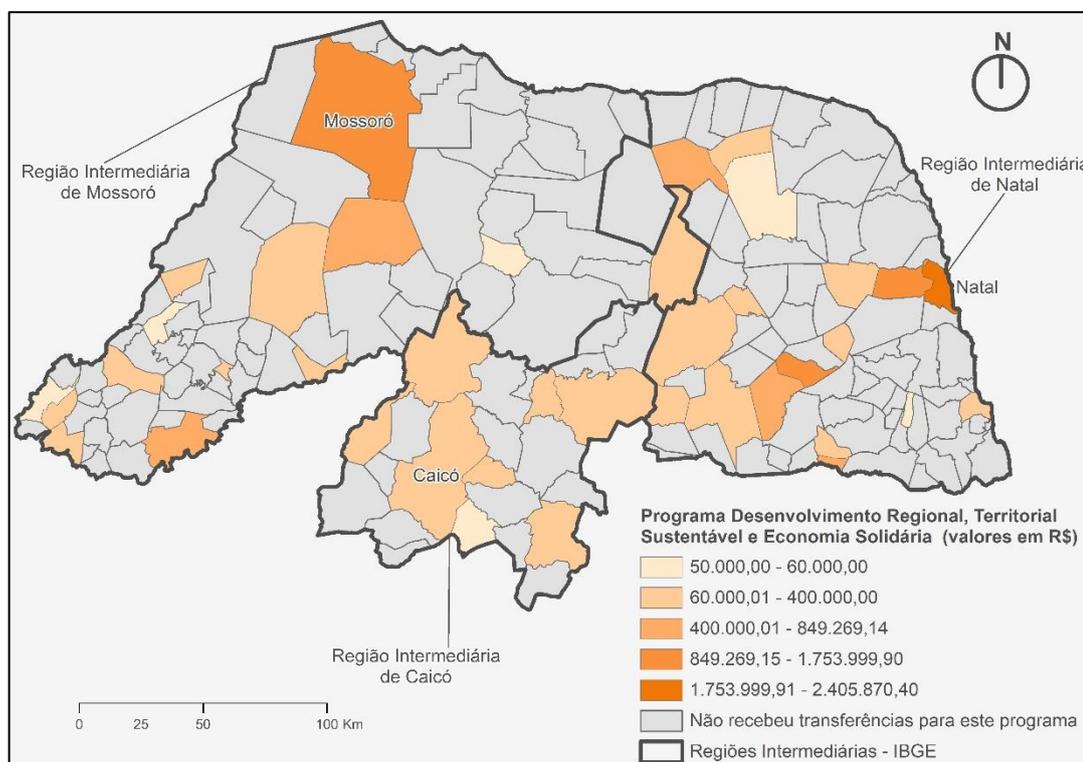
Tabela 3. Transferências dos programas do MDR (R\$) por Função.

Funções	Transferências dos programas (R\$)
Saneamento	R\$ 293.935.874,80
Urbanismo	R\$ 123.132.053,07
Saúde	R\$ 48.537.735,30
Ciência e Tecnologia	R\$ 32.317.102,82
Agricultura	R\$ 16.704.507,91
Segurança Pública	R\$ 14.541.006,44
Gestão Ambiental	R\$ 3.655.724,54
Trabalho	R\$ 3.636.857,80
Organização Agrária	R\$ 2.331.192,22
Habitação	R\$ 1.370.318,35
Administração	R\$ 1.122.888,77
Assistência Social	R\$ 769.772,00
Indústria	R\$ 598.000,00
Direitos da Cidadania	R\$ 100.000,00
Total	R\$ 542.753.034,02

Fonte: Elaboração dos autores, 2021 – (BRASIL, 2021).

O Programa Desenvolvimento Regional e Territorial/Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária é considerado um dos principais programas da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, que é responsável por cinco políticas estruturantes da agenda de desenvolvimento regional. No entanto, o estado do Rio Grande do Norte possui apenas 39 dos 167 municípios contemplados com transferências de recursos desta iniciativa governamental, conforme demonstra o mapa 1.

Mapa 1. Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária nos municípios do estado do Rio Grande do Norte (RN), durante o período de 2014 a 2019.



Fonte: Elaboração dos autores, 2021 – (BRASIL, 2021).

As funções **Saneamento Básico** e **Urbanismo** destacam-se pela maior porcentagem de transferências de recursos do MDR para os entes subnacionais do RN, enquanto **Direitos da Cidadania**, **Industria** e **Assistência Social** possuem os menores repasses. O município de Natal liderou a absorção das transferências de recursos dos programas do MDR, com um recebimento total de **R\$ 191.377.105,16** (cento e noventa e um milhões e trezentos e setenta e sete mil e cento e cinco reais e dezesseis centavos). Em seguida, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Mossoró foram os outros entes subnacionais que mais obtiveram recursos governamentais.

Os dados acima corroboram com a problemática discutida em um conjunto de relatórios de auditoria elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) - Acórdãos 1655/2017, 2388/2017 e 1827/2017 -, que apresentou um diagnóstico sistêmico com avaliação dos montantes, distribuição territorial e riscos para a sustentabilidade e eficiência das principais fontes de financiamento de desenvolvimento regional sob responsabilidade da União entre os anos de 2010 e 2014. Os números levantados pelos diagnósticos demonstram que 82% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foram direcionados para municípios de

alto ou muito alto nível de desenvolvimento; 87% dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foram direcionados para municípios de alto ou muito alto nível de desenvolvimento; e 86% dos recursos do Tesouro foram direcionados para municípios de alto ou muito alto nível de desenvolvimento. Além disso, mais de 80% dos pequenos municípios analisados apresentavam completa dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 2017).

No estado do Rio Grande do Norte a dependência do FPM pode ser observada pela pujança da Função **Encargos Especiais** nas transferências de recursos da União para os municípios. A função corresponde à 62,9% do montante transferido entre os anos de 2014 e 2019, dos quais 40,7% são exclusivamente relativas ao **Programa Fundo de Participação dos Municípios**, conforme o consolidado de dados do Portal da Transparência do Governo Federal para os referidos anos. Os municípios de até 50 mil habitantes respondem por 48,63% do FPM nas suas receitas anuais.

O aspecto de associação entre maiores porcentagens de repasses da União e melhores índices de desenvolvimento municipal, relatado no diagnóstico do TCU, também se confirma no recorte territorial do RN, uma vez que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lista que os quatro municípios com melhores indicadores de Renda, Educação e Longevidade no estado são, respectivamente: 1º Parnamirim, 2º Natal, 3º Mossoró e 4º Caicó (

Quadro 1).

Quadro 1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos municípios de Parnamirim, Natal, Mossoró e Caicó.

Município (RN)	IDHM
1º Parnamirim	0.766
2º Natal	0.763
3º Mossoró	0.720
4º Caicó	0.710

Fonte: Elaboração dos autores, 2021 – (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2020).

No mesmo sentido, o consolidado de dados do Portal da Transparência do Governo Federal demonstra que os três municípios que mais receberam recursos por meio de transferências direta da União foram Natal (21,57%), Mossoró (5,4%) e Parnamirim (3,89%). Importante frisar que todos possuem população acima de 50 mil habitantes e função

polarizadora na rede urbana potiguar, já que, Natal e Parnamirim são, respectivamente, a capital do estado e o segundo maior município da Região Metropolitana de Natal, e Mossoró é uma cidade média que desempenha importante papel de articulação na Região Intermediária de Mossoró e sofre influência direta da Metrópole de Fortaleza (CE).

CONCLUSÕES

O trabalho identificou uma difusão e sombreamento de competências institucionais relativas aos temas da agenda de desenvolvimento regional nas diversas secretarias dos municípios do RN e uma baixa capacidade de angariamento desses recursos pelos entes subnacionais. A concentração de transferência nos municípios de maior porte e em funções específicas, além da dependência pelos encargos especiais, evidenciam a problemática institucional dos entes subnacionais na federação brasileira, pois os diagnósticos elaborados pelo TCU e a sistematização de dados realizada no caso do Rio Grande do Norte demonstram que a agenda de desenvolvimento regional concentra-se nos municípios polarizadores da rede urbana do estado, perpetuando o movimento de desigualdade entre os entes da federação brasileira e evidenciando a fragilidade institucional de setores governamentais na absorção e/ou dependência desses recursos.

Alguns estudos sobre os processos político-institucionais no território brasileiro refletem sobre a existência de uma problemática geográfica na realização do pacto federativo, pois ao mesmo tempo que a norma da Constituição Federal de 1988 dispõe que a federação é solidária e cooperativa, a forma do território é conflitiva para a implementação dessa tessitura institucional. A incongruência entre normas e formas fica mais visível nos pequenos municípios, pois são entes subnacionais que dependem sobremaneira da pactuação instituída na escala federal de Governo, embora essa não consiga dar conta das especificidades locais, pois normas gerais possuem diferentes eficácias a depender do nível técnico, político e organizacional dos lugares que as recebem.

A não efetivação da solidariedade institucional no pacto federativo brasileiro recorta as ações da política pública em diferentes setores e compromete a provisão de bens e serviços públicos no território. Portanto, a necessidade de compreensão do ente municipal se torna imperativa quando nos questionamos sobre quais fatores são os mais relevantes na falta de capacidade governativa dos entes subnacionais.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR, Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Fapesp, 2005.

BRASIL. **Portal da Transparência**: download de dados de inativos e pensionistas. Brasília. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação; altera o art. 25 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002; revoga as Leis nºs 6.662, de 25 de junho de 1979, 8.657, de 21 de maio de 1993, e os Decretos-Lei nºs 2.032, de 9 de junho de 1983, e 2.369, de 11 de novembro de 1987; e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112787.htm. Acesso em: 14 ago. 2021.

CASTILLO, Ricardo et al. Três Dimensões da Solidariedade em Geografia. **Experimental**. São Paulo, ano II, nº 3, set. 1997.

CASTRO, Iná Elias de; PAULO, C. C.; CORRÊIA, R. L. **Explorações geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CATAIA, Márcio Antônio. Território Político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, abr. 2011.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, p. 523-545, 2012.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, ed. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000100049&script=sci_arttext. Acesso em: 06 abr. 2021.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2008. 384p.

Recebido em 11 de setembro de 2021

Aprovado em 05 de março de 2022

Publicado em 18 de março de 2022