



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – CFCH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS – DCG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGeo

DEMÉTRIUS DE OLIVEIRA MARQUES

ESTADO E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
O MAPA DAS MESORREGIÕES DO RIO GRANDE DO NORTE
DESENHADO PELAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

RECIFE
2020

DEMÉTRIUS DE OLIVEIRA MARQUES

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
O MAPA DAS MESORREGIÕES DO RIO GRANDE DO NORTE
DESENHADO PELAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Departamento de Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Geografia.

Área de concentração: dinâmicas regionais e socioespaciais contemporâneas

Orientador: Prof. Dr. Alcindo José de Sá

RECIFE
2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M357e Marques, Demétrius de Oliveira.
Estado e desenvolvimento humano : o mapa das mesorregiões do Rio Grande do Norte desenhado pelas administrações públicas municipais / Demétrius de Oliveira Marques. – 2020.
242 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Alcindo José de Sá.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Recife, 2020.
Inclui referências.

1. Geografia. 2. Administração pública. 3. Desenvolvimento. 4. Rio Grande do Norte. I. Sá, Alcindo José de (Orientador). II. Título.

910 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2021-196)

DEMÉTRIUS DE OLIVEIRA MARQUES

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
O MAPA DAS MESORREGIÕES DO RIO GRANDE DO NORTE
DESENHADO PELAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Departamento de Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Geografia.

Aprovada em: 18 de junho de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Alcindo de Sá

Universidade Federal de Pernambuco
(Orientador, 1º Examinador, Membro Interno)

Prof. Dr. Francisco Kennedy Silva dos Santos

Universidade Federal de Pernambuco
(2º Examinador, Membro Interno)

Prof. Dr. Antônio Carlos de Barros Corrêa

Universidade Federal de Pernambuco
(3º Examinador, Membro Interno)

Prof. Paulo Sérgio Cunha Farias

Universidade Federal de Campina Grande
(4º Examinador, Membro Externo)

Prof. Vinícius Claudino de Sá

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
(5º Examinador, Membro Externo)

Aos meus pais, minha referência de família, de valores e de luta persistente, fundamentada na educação e no aprimoramento contínuo do ser. Se a minha meta foi até aqui alcançada, é porque a missão deles foi cumprida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, o Grande Arquiteto do Universo, cujos princípios de justiça e perfeição erigiram tudo que existe e semeou no ser humano a centelha da divindade: a possibilidade de aperfeiçoamento por meio da razão, do aprendizado e do progresso moral.

À minha família.

Aos meus pais José Marques e Maria Zélia por terem cultivado continuamente durante toda a minha infância, adolescência e até na vida adulta o papel libertador da educação, mesmo diante de suas limitações econômicas.

Ao meu núcleo familiar: à esposa, Edna, à minha filha Maria Victória e ao meu filho Pedro Arthur, pelo amor, compreensão das ausências (físicas e, principalmente, mentais) durante este longo trajeto de estudo e redação.

À minha irmã Brígida pela amizade verdadeira e incondicional, pela união e apoio constante; e ao meu sobrinho Luís Felipe por seu carinho a cada reencontro.

Aos meus colegas de trabalho no Departamento de Administração: Ana Augusta, Andrea Kaliany, Antônio Pereira, Elizabeth Veiga, Fábio Procópio, Frank Felisardo, Jacinta Malala, Orlando Nunes, Sérgio Freire, Simone Gurgel, Vagner Miranda, Vera Lúcia e Vinícius Claudino pela amizade, pela parceria e pela compreensão dispensada quando das demandas de atenção e tempo para este projeto. Um destaque especial pela proximidade, dicas e troca de experiências aos meus irmãos (:) Sérgio e Vinícius.

Aos meus colegas de doutorado pela parceria, apoio mútuo, lembranças de prazos, disposição para ajudar. Convivência rica e amizades que certamente durarão para além do doutorado e do vínculo com a nossa Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Ao meu orientador, o professor Alcindo José de Sá, pela paciência, parceria e persistência com o meu trabalho e com esse projeto. Obrigado pelas orientações, pelos materiais e pelo seu tempo dedicado.

No início do século XXI, o mundo ainda está dividido em cerca de duzentos Estados. Mas nenhum desses Estados é verdadeiramente independente. Todos eles dependem uns dos outros. Seus sistemas econômicos formam uma só rede global de negócios e finanças, moldada por correntes de capital, trabalho e informação imensamente poderosas. (HARARI, 2020)

RESUMO

No decorrer da vivência humana, o desenvolvimento tem sido buscado pela espécie, objetiva ou naturalmente, como fruto das próprias lutas, dos objetivos individuais e/ou coletivos. Mas esse desenvolvimento não se dá de modo justo e equitativo, porém diverso, iníquo e variável pelos múltiplos espaços do planeta. Faz-se necessário, portanto, estudar as variáveis e identificá-las com o intuito de intervir nos fatores preponderantes para o desencadeamento do desenvolvimento. Nessa acepção, o desenvolvimento é aqui encarado como sinônimo de qualidade de vida, de liberdade, de oportunidade de efetivação dos potenciais humanos e resolução dos obstáculos que impedem as pessoas de se satisfazerem plenamente. Assim, esta pesquisa partiu dessas concepções para entender o comportamento desses fatores em fatias regionais do estado do Rio Grande do Norte, no Nordeste do Brasil. As mesorregiões foram concebidas pelo IBGE em 1989 como uma extensão territorial que agrupa municípios e microrregiões, guardando em si um conjunto de características próprias, como físicas, econômicas, sociais, humanas etc. O objetivo que norteou este estudo foi o de caracterizar geograficamente a contribuição das administrações municipais para o desenvolvimento humano das mesorregiões do Rio Grande do Norte a que pertencem, visando entender a dinâmica resultante das diferenças. Tomou-se então como fronteiras espaciais para a pesquisa o estado do Rio Grande do Norte e suas quatro mesorregiões: Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar e Leste Potiguar. Como bases geradoras de dados, usou-se o documento produzido pela ONU junto com o IBGE, publicado na forma do Relatório do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), publicado pela última vez em 2010 e a base de dados da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), Relatório IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) publicado pela última vez em 2018, que têm metodologias semelhantes e completam-se para resultar numa análise de maior acurácia e precisão. Traçou-se as médias mesorregionais desses índices de desenvolvimento, sendo possível diagnosticar fragilidades e algumas forças nos aspectos relativos à economia, à saúde e à educação dessas porções espaciais do Rio Grande do Norte. Ao fim, foi possível estabelecer os desafios que cada uma dessas mesorregiões têm para alcançar níveis melhores de desenvolvimento humano, à medida em que pode se recomendar um conjunto de estratégias de administração pública voltadas para a instauração de um processo de mudanças sistêmicas, capazes de produzir efeitos efetivos na sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Desenvolvimento. Geografia. Mesorregião. Poder. Rio Grande do Norte. Território.

ABSTRACT

In the course of human experience, development has been sought by the species, objectively or naturally, as a result of their own struggles, individual and/or collective goals. But this development does not happen in a fair and equitable way, but diverse, inequitable and variable across the multiple spaces of the planet. Therefore, it is necessary to study the variables and identify them in order to intervene in the predominant factors that trigger development. In this sense, development is seen here as synonymous with quality of life, freedom, the opportunity to realize human potential and the resolution of obstacles that prevent people from being fully satisfied. Thus, this research started from these conceptions to understand the behavior of these factors in regional slices of the state of Rio Grande do Norte, in Northeastern Brazil. The mesoregions were conceived by IBGE in 1989 as a territorial extension that groups municipalities and microregions, keeping within themselves a set of their own characteristics, such as physical, economic, social, human, etc. The objective that guided this study was to geographically characterize the contribution of municipal administrations to the human development of the mesoregions of Rio Grande do Norte to which they belong, in order to understand the dynamics resulting from the differences. The state of Rio Grande do Norte and its four mesoregions were taken as spatial frontiers for the research: Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar and Leste Potiguar. As databases, the document produced by the UN together with the IBGE was used, published in the form of the IDHM Report (Municipal Human Development Index), last published in 2010 and the database of the Federation of Industries of the Rio de Janeiro (FIRJAN), IFDM Report (FIRJAN Municipal Development Index) last published in 2018, which have similar methodologies and complement each other to result in an analysis of greater accuracy and precision. The mesoregional averages of these development indexes were traced, making it possible to diagnose weaknesses and some strengths in the aspects related to the economy, health and education of these spatial portions of Rio Grande do Norte. In the end, it was possible to establish the challenges that each of these mesoregions have to achieve better levels of human development, as a set of public administration strategies aimed at establishing a process of systemic change, capable of producing effective effects on society.

Keywords: Public Administration. Development. Geography. Mesoregion. Power. Rio Grande do Norte. Territory.

RESUMEN

En el transcurso de la experiencia humana, el desarrollo ha sido buscado por la especie, objetiva o naturalmente, como resultado de sus propias luchas, metas individuales y / o colectivas. Pero este desarrollo no ocurre de manera justa y equitativa, sino diversa, inequitativa y variable en los múltiples espacios del planeta. Por tanto, es necesario estudiar las variables e identificarlas para intervenir en los factores predominantes para el desencadenamiento del desarrollo. En este sentido, el desarrollo se ve aquí como sinónimo de calidad de vida, libertad, la oportunidad de realizar el potencial humano y la resolución de los obstáculos que impiden que las personas estén plenamente satisfechas. Así, esta investigación partió de estas concepciones para comprender el comportamiento de estos factores en sectores regionales del estado de Rio Grande do Norte, en el noreste de Brasil. Las mesorregiones fueron concebidas por el IBGE en 1989 como una extensión territorial que agrupa municipios y microrregiones, manteniendo dentro de sí un conjunto de características propias, como físicas, económicas, sociales, humanas, etc. El objetivo que orientó este estudio fue caracterizar geográficamente la contribución de las administraciones municipales al desarrollo humano en las mesorregiones de Rio Grande do Norte a las que pertenecen, con el fin de comprender la dinámica resultante de las diferencias. El estado de Rio Grande do Norte y sus cuatro mesorregiones se tomaron como fronteras espaciales para la investigación: Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar y Leste Potiguar. Como bases de datos se utilizó el documento elaborado por la ONU junto con el IBGE, publicado en forma de Informe IDHM (Índice de Desarrollo Humano Municipal), publicado por última vez en 2010 y la base de datos de la Federación de Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN), Informe IFDM (Índice de Desarrollo Municipal FIRJAN) publicado por última vez en 2018, que cuentan con metodologías similares y se complementan para dar como resultado un análisis de mayor exactitud y precisión. Se trazaron los promedios mesorregionales de estos índices de desarrollo, lo que permitió diagnosticar debilidades y algunas fortalezas en los aspectos relacionados con la economía, la salud y la educación de estas porciones espaciales de Rio Grande do Norte. Al final, fue posible establecer los desafíos que tiene cada una de estas mesorregiones para lograr mejores niveles de desarrollo humano, como un conjunto de estrategias de administración pública orientadas a establecer un proceso de cambio sistémico, capaz de producir efectos efectivos en la sociedad.

Palabras-clave: Administración Pública. Desarrollo. Geografía. Mesorregión. Poder. Río Grande do Norte. Territorio.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Concepções ideológicas genéricas	118
Figura 2 – Faixas de Desenvolvimento Municipal	155
Figura 3 – IDHM Médio das Mesorregiões do Rio Grande do Norte	156
Figura 4 – Semelhanças e Complementaridades das Metodologias IDHM e IFDM	175
Figura 5 – Leitura Simplificada do IDHM	178
Figura 6 – Distribuição dos municípios brasileiros por graus de desenvolvimento do IFDM....	180
Figura 7 – IFDM Médio das Mesorregiões do Rio Grande do Norte	180
Figura 8 – Ciclo de Gestão	209

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – A Formação do Produto Interno Bruto do Rio Grande do Norte, 2017	141
Gráfico 2 – Faixas de IDHM na Mesorregião Potiguar	157
Gráfico 3 – Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar.....	158
Gráfico 4 – Variação do IDHM Educação nos Municípios Mesorregião Oeste Potiguar.....	158
Gráfico 5 – Faixas do IDHM Renda Mesorregião Oeste Potiguar	159
Gráfico 6 – Variação do IDHM Renda nos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar.....	160
Gráfico 7 – Variação do IDHM Longevidade nos Municípios da Mesorregião Oeste Potiguar	160
Gráfico 8 – Faixas de IDHM na Mesorregião Central Potiguar	161
Gráfico 9 – Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Central Potiguar	162
Gráfico 10 – Variação do IDHM Educação 2010 nos Municípios da Mesorregião Central Potiguar.....	163
Gráfico 11 – Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Central Potiguar	163
Gráfico 12 – Variação do IDHM Renda nos municípios da Mesorregião Central Potiguar .	164
Gráfico 13 – Faixas do IDHM Longevidade na Mesorregião Central Potiguar.....	164
Gráfico 14 – Variação do IDHM Longevidade nos municípios da Mesorregião Central Potiguar	165
Gráfico 15 – Faixas de IDHM na Mesorregião Agreste Potiguar	166
Gráfico 16 – Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar	166
Gráfico 17 – Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar	167
Gráfico 18 – Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Agreste Potiguar.....	168
Gráfico 19 – Variação do IDHM 2010 nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar...	168

Gráfico 20 – Variação do IDHM Longevidade 2010 nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar.....	169
Gráfico 21 – Faixas de IDHM na Mesorregião Leste Potiguar.....	170
Gráfico 22 – Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Leste Potiguar	171
Gráfico 23 – Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar	171
Gráfico 24 – Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Leste Potiguar	172
Gráfico 25 – Variação do IDHM Renda nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar	173
Gráfico 26 – Faixas do IDHM Longevidade na Mesorregião Leste Potiguar.....	173
Gráfico 27 – Variação do IDHM Longevidade nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar	174
Gráfico 28 – Evolução do IFDM Médio no Rio Grande do Norte entre 2005 e 2016.....	179
Gráfico 29 – Faixas de IFDM na Mesorregião Oeste Potiguar	182
Gráfico 30 – Variação do IFDM nos Municípios da Mesorregião Oeste Potiguar	183
Gráfico 31 – Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Oeste Potiguar	183
Gráfico 32 – Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Oeste Potiguar	184
Gráfico 33 – Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar	185
Gráfico 34 – Variação do IFDM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar	185
Gráfico 35 – Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Oeste Potiguar	186
Gráfico 36 – Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Oeste Potiguar	187
Gráfico 37 – Faixas de IFDM na Mesorregião Central Potiguar	188
Gráfico 38 – Variação do IFDM nos Municípios da Mesorregião Central Potiguar	188
Gráfico 39 – Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Central Potiguar	189
Gráfico 40 – Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Central Potiguar	190
Gráfico 41 – Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Central Potiguar.....	190

Gráfico 42 – Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Central Potiguar	191
Gráfico 43 – Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Central Potiguar	191
Gráfico 44 – Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Central Potiguar	192
Gráfico 45 – Faixas do IFDM na Mesorregião Agreste Potiguar	193
Gráfico 46 – Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar	193
Gráfico 47 – Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Agreste Potiguar	194
Gráfico 48 – Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Agreste Potiguar	194
Gráfico 49 – Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar	195
Gráfico 50 – Variação do IFDM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar	196
Gráfico 51 – Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Agreste Potiguar	196
Gráfico 52 – Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Agreste Potiguar	197
Gráfico 53 – Faixas do IFDM na Mesorregião Leste Potiguar	198
Gráfico 54 – Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar	199
Gráfico 55 – Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Leste Potiguar	200
Gráfico 56 – Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Leste Potiguar	200
Gráfico 57 – Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Leste Potiguar	201
Gráfico 58 – Variação do IFDM Educação na Mesorregião Leste Potiguar	202
Gráfico 59 – Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Leste Potiguar	203
Gráfico 60 – Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Leste Potiguar	203

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Divisão do Território do Rio Grande do Norte em Mesorregiões.....	28
Mapa 2 – Divisão do Território do Rio Grande do Norte em Microrregiões.....	30
Mapa 3 – República dos Estados Unidos do Brasil – 1913.....	77
Mapa 4 – República dos Estados Unidos do Brasil – 1940.....	82
Mapa 5 – Zonas Fisiográficas do Brasil – 1942.....	87
Mapa 6 – Divisão Regional do Brasil – Microrregiões Homogêneas, 1968.....	92
Mapa 7 – Mesorregiões Homogêneas do Brasil, 1976.....	93
Mapa 8 – Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões Geográficas, 1989.....	95
Mapa 9 – Divisão Regional do Brasil em Microrregiões Geográficas, 1989.....	97
Mapa 10 – Rede Urbana do Brasil, 2007.....	100
Mapa 11 – Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas do Rio Grande do Norte, 2017	107
Mapa 12 – Mapa das Capitanias Hereditárias atribuído a Luís Teixeira, cartógrafo português do século XVI.....	124
Mapa 13 – Regionalização do Ministério do Desenvolvimento Agrário adotado pela Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte.....	138
Mapa 14 – Mesorregiões do Rio Grande do Norte.....	139
Mapa 15 – Mesorregião Oeste Potiguar.....	143
Mapa 16 – Mesorregião Leste Potiguar.....	146
Mapa 17 – Mesorregião Central Potiguar.....	148
Mapa 18 – Mesorregião Agreste Potiguar.....	151
Mapa 19 – Mapa do IDHM, 2010.....	154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mesorregiões do Rio Grande do Norte e seus respectivos municípios	47
Quadro 2 – Principais Propostas de Divisão Regional do Brasil de 1889 a 1937.....	75
Quadro 3 – Territorialização do Brasil nos tempos do Estado Novo	81
Quadro 4 – Territorialização do Brasil conforme Resolução 77 de 12 de julho de 1941	83
Quadro 5 – Distribuição das Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas pelas Regiões e Estados Brasileiros	105
Quadro 6 – Regiões Geográficas e Intermediárias e Imediatas no Rio Grande do Norte, 2017	107
Quadro 7 – Distribuição dos municípios por faixas populacionais no RN	142
Quadro 8 – Resumo dos Componentes do IFDM – Por área de desenvolvimento	177
Quadro 9 – Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM.....	204
Quadro 10 – Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma Econômico ..	205
Quadro 11 – Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma Educacional.	206
Quadro 12 – Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma Saúde.....	206
Quadro 13 – Distribuição de Áreas pelas Mesorregiões	214
Quadro 14 – Distribuição Espacial da População pelas Mesorregiões com base na projeção para 2018	214
Quadro 15 – Densidade demográfica das Mesorregiões com base na projeção para 2018...	215

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNE	Conselho Nacional de Estatística
CNG.....	Conselho Nacional de Geografia
CONPLANGE...	Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DATASUS.....	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EMBRAER.....	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMBRAPA.....	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPEA	Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
FIRJAN.....	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGE.....	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH.....	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDA.....	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG.....	Plano de Ação Econômica do Governo
PED.....	Plano Estratégico de Desenvolvimento

PIB Produto Interno Bruto

PNB Produto Nacional Bruto

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDE..... Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA..... Plano Plurianual

REGIC Regiões de Influências das Cidades

RN..... Rio Grande do Norte

SALTE..... Plano de Desenvolvimento da Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS..... Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	UM PONTO DE PARTIDA	20
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	20
1.2	DELIMITAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DO CAMPO DE ESTUDO	27
1.3	HIPÓTESE E PROBLEMÁTICA DA PESQUISA	37
1.3.1	Objetivo Geral	39
1.3.2	Objetivos Específicos	39
1.4	JUSTIFICATIVA	40
1.5	METODOLOGIA.....	44
1.5.1	Delimitações Geográficas da Pesquisa	44
1.5.2	Delineamento da Pesquisa	45
1.5.3	População e Amostra	47
2	À LUZ DOS CONCEITOS ESPACIAIS, DA HISTÓRIA E DA CONJUNTURA ..	51
2.1	ESPAÇO E REGIÃO COMO CATEGORIAS FUNDAMENTAIS DA GEOGRAFIA ..	51
2.2	TERRITÓRIO: ESPAÇOS DE PODER E AÇÃO DO ESTADO	57
2.3	PROCESSOS DE REGIONALIZAÇÃO: MODELOS TEÓRICOS E PARADIGMAS ..	64
2.4	REGIONALIZAÇÃO DO BRASIL: ABORDAGENS PRETÉRITAS E PRESENTES .	72
2.4.1	Divisão Regional do Brasil do Estado Novo aos anos 1960	78
2.4.2	Divisão Regional do Brasil dos Anos 1960 à Década de 1980	88
2.4.3	Divisão Regional do Brasil nos anos 1990 e 2000	94
2.4.4	Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias em 2017	101
2.5	REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE	106
3	REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	112
3.1	GOVERNO, PODER E OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO	116
3.2	AS EXPERIÊNCIAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO	122
3.2.1	Um Estado em Geração	122
3.2.2	A República e Consolidação do Estado Brasileiro	127
3.2.3	A Agenda Desenvolvimentista da Ditadura Militar	131
4	REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE, ESTADO E DESENVOLVIMENTO	137
4.1	CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS MESORREGIÕES DO RIO GRANDE DO NORTE	139

4.1.1	Mesorregião Oeste Potiguar	142
4.1.2	Mesorregião Leste Potiguar	145
4.1.3	Mesorregião Central Potiguar	148
4.1.4	Mesorregião Agreste Potiguar	150
4.2	COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO NAS MESORREGIÕES POTIGUARES	153
4.2.1	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM.....	153
4.2.2	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal	175
4.2.3	Relações entre os índices de gestão, o desenvolvimento e a influência das políticas públicas	204
4.4	REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE POR DESENVOLVIMENTO: UM NOVO MAPA PARA O RIO GRANDE DO NORTE.....	208
4.5	DESENVOLVIMENTO E GEOGRAFIA: À GUIA DE UMA CONCLUSÃO	223
	REFERÊNCIAS.....	229

Estado e Desenvolvimento Humano: o mapa das mesorregiões do Rio Grande do Norte desenhado pelas administrações públicas municipais

1 UM PONTO DE PARTIDA

O pesquisador é antes de tudo um curioso. Alguém que encontrou uma situação que não consegue explicar e se vale de dados e informações já produzidas, de conhecimentos já consolidados e da produção de novos dados para resolver o problema de sua curiosidade. Todavia, sempre há um ponto de partida, um marco no tempo e no espaço, próprio da experiência social, profissional e/ou acadêmica daquele que pesquisa.

Essa seção tem a finalidade de servir de marco, situando o estudo e relacionando-o à realidade percebida.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A história do homem na terra é a cronologia de sua busca incessante pelo desenvolvimento. Noutras palavras, historicamente os humanos têm procurado meios de satisfazer suas necessidades e interesses (econômicos, sociais, psicológicos, entre outros) realizando seus potenciais de conhecimento e domínio tecnológico, subjugando as condições naturais adversas e estabelecendo o controle das variáveis econômicas e sociais. Desse objetivo nasceram as mais diversas áreas do conhecimento, desde a matemática e a física, passando pela filosofia, política, geografia, economia, administração e muitas outras de viés humanístico, natural ou exato.

Se por um lado o conhecimento, o domínio de técnicas, a convivência social e o usufruto da inteligência e da razão levaram a espécie humana a experimentar níveis elevados de desenvolvimento, por outro lado essa conquista não se deu de modo uniforme, linear e abrangente. No mesmo planeta em que populações inteiras se beneficiam das descobertas científicas, da tecnologia avançada, da geração de renda abundante e vê os milagres da comunicação instantânea em escala intercontinental, da robotização e da inteligência artificial invadir os espaços produtivos da indústria, do comércio e prestação de serviços; ainda há uma camada imensa de pessoas miseráveis que passa fome, padece de doenças evitáveis e facilmente curáveis e não experimenta as maravilhas criadas e oferecidas pelo desenvolvimento.

Conclui-se facilmente que o desenvolvimento humano não é equitativo, portanto, o sistema social, econômico, político e técnico que o produz não pode ser considerado justo.

Ao passar a vista pela trajetória da humanidade em seus registros históricos, um sentimento de linearidade do progresso se evidencia. Entretanto, trata-se de uma ilusão de ótica, sentida por quem vê a cena superficialmente. Embora a ação do homem sobre o planeta tenha alcançado praticamente toda a extensão do que se conhece e gerado impactos sobre diversos aspectos do meio ambiente, as conquistas derivadas do progresso humano são assimétricas e não alcançam todos os indivíduos e todas as comunidades de sua espécie, há regiões que ainda vivem no mesmo padrão de tempos passados. O desenvolvimento não se distribui espacialmente de modo uniforme, pode-se depreender.

Essa linha de pensamento leva à conclusão de que o desenvolvimento é um fenômeno geográfico, ou seja, se distribui diferentemente pela superfície da Terra, nos espaços e no tempo. Leva também a refletir sobre a extensão territorial que ocupa e os motivos que fazem com que se manifeste de forma tão diversa.

Noutras palavras, exemplificando, o que torna espaços físicos, extensões territoriais, como um continente, um país ou uma região, desenvolvidos e outros não? O que explicaria essa diversidade? Aspectos humanos, históricos, culturais, físicos, naturais?

Se a espécie humana idealiza de fato progredir, não pode se furtar à missão de buscar conhecimento acerca dos fenômenos e fatores que se configuram para a expansão das capacidades sociais, econômicas, políticas, intelectuais e tecnológicas para o benefício da própria humanidade. Não pode se furtar ao objetivo de compreender como as diferenças regionais e espaciais impactam nessas configurações, criando ou mantendo assimetrias no processo de desenvolvimento. Inclusive, deve tentar compreender como as elaborações políticas, tal qual o conceito de fronteira, transforma áreas em desenvolvidas ou subdesenvolvidas, dado o estabelecimento de linhas imaginárias. O que faz dos Estados Unidos da América serem um país desenvolvido, oferecendo amplas oportunidades à população e o vizinho México uma nação com sérios problemas sociais relativos ao desenvolvimento econômico e social? Não seria apenas a fronteira a explicação simples para esse fato.

Se as fronteiras são resultantes de uma dinâmica social e de decisões políticas que foram cristalizando territórios e formalizando espaços sociais, faz-se necessário entender que fatores e atributos vão diferenciando a forma como as sociedades vivem e se beneficiam do processo de desenvolvimento vivenciado.

Domar as variáveis e condições que deflagram o progresso humano talvez seja a última fronteira da ciência em suas múltiplas abordagens da realidade que circundam o universo

social. É calcado na premissa de que o desenvolvimento é o grande motor da humanidade, no sentido amplo dessa expressão, que a ciência tem buscado incessantemente explicar os contornos amplos, complexos e as abordagens diversas, principalmente, econômicas, sociais, geográficas e ambientais que acercam seu significado. Entender o que faz com que o desenvolvimento ocorra e o que o impede de ocorrer; como controlá-lo para que seja sustentável, duradouro, justo e equitativo; como gerenciá-lo para que seus objetivos sejam produzidos; que mecanismos lhes são essenciais e como se pode criá-los e/ou gerenciá-los; enfim, entender o fenômeno do desenvolvimento em sua completude para poder usá-lo plena e funcionalmente, eliminando as amarras que prendem a espécie humana e servem de obstáculos à efetivação de todo o seu potencial.

Nessa acepção, já se transforma em desafio a compreensão da própria definição de desenvolvimento. Isso, por si só, já tem sido alvo de embates de estudiosos em suas diversas áreas, líderes políticos e outros agentes sociais. Noutra flanco, se já se pode considerar ponto pacífico que o processo ocorre de modo assimétrico no tempo, no espaço, nos fatores de geração e de sustentação; ainda se debate calorosamente os porquês dessas assimetrias. Talvez compreendê-las seja um dos caminhos mais profícuos na árdua e complexa tarefa de resolvê-las.

Lenin e Trotsky, muito provavelmente amparados pela obra de Marx, formularam os preceitos do que se consolidou sob a denominação de Lei do Desenvolvimento Desigual, tese popularizada por Leon Trotsky. Esta teoria parte da ideia de que o desenvolvimento se dá sob os moldes do processo histórico e suas fases, determinando paulatinamente os ritmos e processos de amalgamação entre o antiquado e o novo, o atrasado e o evoluído, o subdesenvolvido e o desenvolvido. Noutras palavras, regiões periféricas ao desenvolvimento capitalista, são arrastadas sob o peso dos fluxos de interesses do capital ou ficam à mercê do processo. A análise geográfica confirma o que é dito pelos russos e corrobora com teses mais recentes da Geografia que tentam explicar o desenvolvimento desigual em espaços geográficos distintos, embora muitas vezes próximos (THEIS, 2009).

O fato é que vários prismas permitem a análise do processo de desenvolvimento e as suas diferenças entre povos e territórios.

Já se tentou explicar o desenvolvimento pela disponibilidade de recursos naturais, mas logo se descobriu que existem regiões com menor estoque de valiosos recursos que conseguiram atingir estágios muito mais desenvolvidos do que outras. A Economia até tem tentado explicar o desenvolvimento pelo viés econômico, mas sempre precisa ceder à conclusão de que a produção de riquezas por não se dá de modo equitativo nem sempre se reverte em

satisfação das demandas dos indivíduos, restringindo em larga medida a sua qualidade de vida e a realização dos seus potenciais individuais e sociais. Os historiadores ao tentar explicar o desenvolvimento pelo prisma da História (por um viés positivista), também concluem de que esta é escrita de modo variado entre os povos, de modo que enquanto alguns experimentam novos tempos outros permanecem em estados mais primitivos.

Com a mesma intenção, outros pesquisadores têm exercitado seus conhecimentos e cabedais teóricos. Para tanto analisam o fenômeno sob a influência de fatores como educação, tecnologia, empreendedorismo, políticas públicas etc. como lentes que permitem vislumbrar prismas de uma mesma cena. Todavia, já ficou patente que dada a complexidade do fenômeno, a fluidez dos fatores que lhe servem como combustível, o seu caráter dinâmico e multifacetado, nenhum estudo ou abordagem pretendido pode ser simplista ou dissociado da análise relacional de variáveis.

Então, baseado no que já se afirmou, entende-se que uma combinação de condições naturais, sociológicas, econômicas, históricas, políticas e humanas são necessárias para deflagrar os impulsos de melhorias que conduzem um povo ao desenvolvimento. Sem nunca atingir o seu ideal, tal impulso é responsável pela resolução parcial de problemas sociais, econômicos, materiais, de desenvolvimento humano e social e pela conquista de patamares mais altos de satisfação geral entre as pessoas. Todavia, tais saltos de desenvolvimento, ao conduzirem a humanidade a novos padrões de vida, supera ideais e faz surgir outros desafios e problemas que estimulam a contínua busca pelo avanço socioeconômico.

Por essa lógica, o desenvolvimento é uma conquista eminentemente humana, capaz de externamente satisfazer as demandas de caráter econômico e material e internamente efetivar as capacidades da pessoa enquanto indivíduo e ser social que se relaciona com seus pares para influenciar, erigir e adaptar o seu próprio ambiente. Esse processo, social em sua essência, produz os espaços de convivência, conformando as condições de vida, bem como a qualidade de sobrevivência das pessoas. Pelo pensamento de Milton Santos, o espaço é o conjunto da produção humana (sistemas, objetos, ações etc.) que determinam o meio e a forma como ele é sentido e percebido (SANTOS, 2012, p. 12).

E se o desenvolvimento é resultante da realização dos potenciais de um dado povo em seu ambiente de convivência – noutras palavras, do seu espaço produzido –, há que se concordar que a qualidade de vida deste povo torna-se uma métrica importante, visto que sem essa condição básica não há como haver expansão das capacidades, muito menos viver plenamente, aproveitando as oportunidades ou criando-as, gerando soluções para os problemas e tornando a sociedade um lugar melhor para se viver e conviver.

Se se tomar a qualidade de vida como o resultado de um conjunto de condições responsáveis pelo bem-estar humano, faz-se importante verificar aspectos relativos ao ambiente natural, econômico, social, técnico e político e suas relações com o bem-estar físico, social, emocional, psicológico e mental das pessoas. Para a Organização das Nações Unidas, de forma simplista e ao mesmo tempo genérica, saúde, educação, segurança e condições econômicas tornam-se palavras-chaves para criar as condições necessárias para o desenvolvimento. Porque por meio delas, pode se averiguar a expectativa de vida (longevidade), a expansão das capacidades intelectuais e físicas, bem como o exercício da liberdade em agir e decidir economicamente, contribuindo para a satisfação das necessidades e para a produção de riquezas. Em síntese, o desenvolvimento ocorreria apenas quando as pessoas se beneficiassem das conquistas econômicas, tecnológicas, políticas e sociais produzidas, permitindo às mesmas gozar de maior satisfação, liberdade e felicidade.

Nessa acepção, qualidade de vida e desenvolvimento são expressões que andam juntas e medir a primeira permite, de certa forma, identificar o nível de alcance da segunda. Resta então o questionamento sobre o que é capaz de gerar qualidade de vida à população de forma consistente, ampla e equitativa. Conquistas econômicas? Conquistas tecnológicas? Níveis adequados de segurança, saúde e educação? Desenvolvimento de competências funcionais e/ou intelectuais? Domínio das variáveis imperativas da natureza (clima, relevo, disposição de recursos naturais etc.)? São vários os ângulos de visão e análise necessários para entender o desenvolvimento.

Se conquistas econômicas e materiais são importantes, porque delas advêm os alimentos, os bens de consumo, os bens duráveis, o comércio e os serviços que satisfazem as demandas das pessoas, notoriamente se perceberá que os recursos naturais providos da natureza são essenciais para a dinâmica da economia e produção. Por outro lado, outras condições serão necessárias, as de origem política e social, que permitem o equilíbrio e estabilidade entre os indivíduos e comunidades. Isso se dá pela promoção da segurança, da saúde pública, da educação, do empreendimento de políticas capazes de promover soluções para as necessidades de ordem coletiva. Outra face que se apresenta nesse contexto discutido, é a de ordem técnica e tecnológica. O crescimento econômico e o alcance de metas individuais e sociais em larga medida dependem da produção de conhecimento, de técnicas e tecnologias que impulsionem a capacidade humana e resultem na geração de mais bens e serviços.

Em suma, a qualidade de vida das pessoas é uma métrica relevante para determinar o nível de desenvolvimento de uma região, território ou lugar e deriva sobremaneira de aspectos como os seguintes: disponibilidade de recursos da natureza, dinâmica econômica e produção

de riquezas, política voltada para o bem estar social e desenvolvimento coletivo, aprimoramento das capacidades humanas por meio do progresso científico, técnico e cultural. Por fim, uma sociedade desenvolvida requer um nível aprimorado de exercício cidadão e participação política das pessoas nos processos de tomada de decisão e na gestão da coisa pública.

Apesar da redução de distâncias promovidas pelos recursos tecnológicos e pela mundialização da economia, as relações humanas estão mais circunscritas à esfera local de convivência humana. Isso ocorre principalmente pelas características culturais de cada povo; pela dinâmica econômica de geração de emprego, renda e consumo; pela relação das pessoas com as diversas institucionalidades locais, tais como as religiosas, governamentais, produtivas etc.; pelas condições ambientais de cada região, como clima, características hidrográficas, geológicas, disposição de terras habitáveis e agricultáveis, quantidade e variedade de fauna e flora, enfim, o que encerra o que se convencionou chamar de meio ambiente. Logo, as interações que se dão no espaço chamado de região são mais determinantes na produção ou limitação do desenvolvimento.

Consequentemente, se se quer compreender o desenvolvimento, deve-se ater preponderantemente sobre os seguintes aspectos:

a) O desenvolvimento deve ser percebido como fator gerador de qualidade de vida e satisfação para a comunidade humana, tanto externamente, ao se analisar as demandas materiais e econômicas, quanto internamente, ao se vislumbrar as capacidades dos indivíduos (intelectuais, físicas, sociais etc.);

b) O desenvolvimento deve ser resultante de um contexto holístico em que se vislumbre tanto os aspectos naturais, quanto sociais, políticos, técnicos, econômicos e científicos;

c) O desenvolvimento deve ser medido por sua dinâmica regional, dado que as relações entre as pessoas ocorrem hegemonicamente em esferas circunscritas de convívio social, política e econômica. Se em escalas maiores observa-se as diferenças que provocam assimetrias, em outras mais restritas, locais, nota-se as limitações relacionais, econômicas e ambientais para a geração e manutenção sustentável do nível de desenvolvimento.

Baseado, nessa condição tríplice apresentada, o estudo ora empreendido tomou como ponto de partida o estado do Rio Grande do Norte como campo geográfico de estudo. Todavia, embora sendo pequeno, esse estado guarda consigo realidades populacionais bem distintas, ainda que se observe similaridades culturais, econômicas e históricas em toda sua extensão. Portanto, tomou-se como objeto específico de estudo as mesorregiões do Rio Grande

do Norte, que correspondem a quatro: Mesorregião Leste Potiguar, Mesorregião Agreste Potiguar, Mesorregião Central Potiguar e Mesorregião Oeste Potiguar.

Essas quatro divisões regionais não têm governos próprios, mas guardam consigo condições características de relacionamento econômico, social e cultural entre as populações; similaridades nas condições naturais de clima, composição de fauna e flora, solo, entre outros fatores; têm praticamente os mesmos problemas e limitações sociais, econômicos, tecnológicos etc. Em larga medida os municípios que constituem essas mesorregiões são em sua grande maioria de pequeno porte, com menos de vinte mil habitantes; tem potenciais de produção econômica bastante limitadas, sobrevivendo mormente de transferências governamentais e da produção de serviços públicos básicos; e ocupam porções do semiárido brasileiro ou de climas próximos que guardam entre si semelhanças ambientais. Assim, pode-se afirmar com certa propriedade que esses municípios, sozinhos, não conseguem resolver seus problemas internos, portanto é bastante improvável que produzam desenvolvimento capaz de superar as condições de subdesenvolvimento que experimentam.

Um outro aspecto relativo a uma análise regional dos efeitos proporcionados pelas administrações municipais, permitirá perceber o quanto as relações econômicas, sociais e políticas interferem na composição dos territórios de convívio humano. Noutras palavras, a territorialização municipal nem sempre atende as configurações de poder que se estabelecem no entorno das comunidades humanas que habitam o Rio Grande do Norte. As mesorregiões podem capitanear melhor a concepção territorial idealizada, demonstrando o quão estratégicas são as relações de poder, o estabelecimento de parcerias e a compreensão das interrelações existentes nesses espaços ampliados.

Ainda assim, os municípios configuram importantes instâncias governamentais e de exercício de poder. As políticas públicas desenvolvidas em seus interiores, a ação política de seus povos e seus líderes, bem como a sua função administrativa os tornam elementos chaves na análise do processo de desenvolvimento.

As ações políticas internas dos municípios devem configurar o quadro de desenvolvimento local alcançado a partir das políticas públicas. Essa compreensão leva a um novo patamar de discussão sobre desenvolvimento. Permite enxergar os limites, os desafios e as experiências já construídas, ao passo que possibilita novas articulações regionais.

Assim sendo, faz-se premente caracterizar o Rio Grande do Norte, estado da República Federativa do Brasil, campo de estudo da pesquisa realizada em suas fronteiras geográficas formais e sub-regionais.

1.2 DELIMITAÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DO CAMPO DE ESTUDO

O Rio Grande do Norte é unidade federativa do Brasil pertencente à região Nordeste. Seu território possui uma população estimada de 3.474.998 habitantes e se divide em 167 municípios que ocupam a área de 52.811,126 km² (IBGE, 2016). Está encravado em uma região tradicionalmente pobre¹ do país e sofre as agruras do clima predominantemente semiárido, de um crescimento econômico historicamente excludente e gerador de concentrações de renda, bem como possui índices críticos de desenvolvimento social, econômico e humano. Como muitos outros estados e territórios, o Rio Grande do Norte vive discutindo e rediscutindo seu desenvolvimento, esforçando-se em promover ações, políticas e planos capazes de fazê-lo superar as limitações em que se encontra.

Entretanto, o território potiguar, a quinta menor unidade federativa do Brasil, não se diferencia da realidade da nação no tocante a questões como a desigualdade de classes sociais, dinâmicas econômicas, configurações urbanas e até mesmo características ambientais naturais. Com realidades tão diversas em termos dos aspectos listados, geograficamente tem-se ao longo da história tentado regionalizar o Rio Grande do Norte na tentativa de compreendê-lo melhor, divisando comportamentos e características que são ímpares em áreas abrangentes dentro do seu território.

O território norte-rio-grandense é dividido, conforme regionalização oficial adotada pelo IBGE (2016) em quatro mesorregiões, a saber: Agreste Potiguar, Central Potiguar, Leste Potiguar e Oeste Potiguar; e em dezenove microrregiões, assim denominadas: Agreste Potiguar, Angicos, Baixa Verde, Borborema Potiguar, Chapada do Apodi, Litoral Nordeste, Litoral Sul, Macaíba, Macau, Médio Oeste, Natal, Mossoró, Pau dos Ferros, Seridó Ocidental, Seridó Oriental, Serra de Santana, Serra de São Miguel, Umarizal e Vale do Assú. Tais mesorregiões e microrregiões abrigam os cento e sessenta e sete municípios que perfazem a divisão federativa do estado, sendo que na mesorregião Agreste Potiguar estão quarenta e três municípios, distribuídos entre as microrregiões Agreste Potiguar, Baixa Verde e Borborema Potiguar; na mesorregião Central Potiguar estão trinta e sete municípios, distribuídos entre as microrregiões de Angicos, Macau, Seridó Ocidental, Seridó Oriental e Serra de Santana; na mesorregião Leste

¹ Para fins do que se expõe aqui, a pobreza deve ser compreendida como um empecilho à satisfação das necessidades e potencialidades da pessoa (CRESPO & GUROVITZ, 2002). Explicando melhor: é pobre o indivíduo que não consegue satisfatoriamente se alimentar, se vestir, se relacionar com outras pessoas, aprender para desenvolver seus potenciais intelectuais e motores. Por consequência, chamar-se-á de pobre a sociedade que possui significativo contingente de cidadãos nessas condições. No decorrer deste trabalho, principalmente nas seções de apresentação de dados, poder-se-á comprovar a afirmação da pobreza do estado do Rio Grande do Norte.

Potiguar estão vinte e cinco municípios, distribuídos entre as microrregiões de Macaíba, Natal, Litoral Nordeste e Litoral Sul; e na mesorregião Oeste Potiguar estão sessenta e dois municípios, distribuídos entre as microrregiões da Chapada do Apodi, Médio Oeste, Mossoró, Pau dos Ferros, Serra de São Miguel, Umarizal e Vale do Açu.

Mapa 01: Divisão do Território do Rio Grande do Norte em Mesorregiões



Fonte: Adaptado de Mapa 5 – Divisão Regional do Brasil – Mesorregiões Geográficas – 1989 (IBGE, 2017)

A composição do atual território do Rio Grande do Norte herdou muito do processo de definição do território brasileiro, seus marcos históricos, econômicos, sociais e políticos. Primitivamente, foi descoberto pelas caravelas que contornavam o recém descoberto² Brasil e historicamente tem sido descrito que em seus tempos primevos era espaço incivil, dominado pelas forças da natureza e pela instintividade dos índios potiguaras que o habitavam.

Todavia, a prevalência dos exploradores estrangeiros sobre os povos primitivos que aqui habitavam, o domínio de estratégias e armas de guerra, os interesses econômicos e o

² O termo “recém descoberto” aqui usado faz referência ao aspecto formal do espaço que se convencionou nomear de Brasil. Obviamente, o Brasil espaço físico já preexistia à chegada dos europeus, entretanto, não se pode chamá-lo por este nome. Daí a ideia de recém descoberta.

poderio sustentado por objetivos políticos não só subjugaram a selvageria³ do espaço, como, sobretudo, povoou e submeteu aos seus caprichos as populações esparsas que aqui habitavam. O resultado no decorrer de aproximadamente cinco centenas de anos é um território formalmente constituído, sob os auspícios das leis e da ordem de um Estado republicano.

Em termos geográficos, apesar de grande parte do território do Rio Grande do Norte encontrar-se encravado no Sertão nordestino, há porções litorâneas que se encontram na Zona da Mata e uma extensa faixa de terra que localiza na sub-região Agreste. Cada recorte espacial desse apresenta características bastante específicas no que toca o relevo, o clima, a vegetação e até a fauna. O convívio do homem por longos períodos de tempos nesses ambientes foi determinando paulatinamente a cultura das comunidades por meio das práticas de exploração econômica, relacionamentos sociais e relacionamento com a natureza. De modo que, cada sub-região dessa apresenta um conjunto próprio de interações sociais e econômicas, características produtivas e até mesmo culturais.

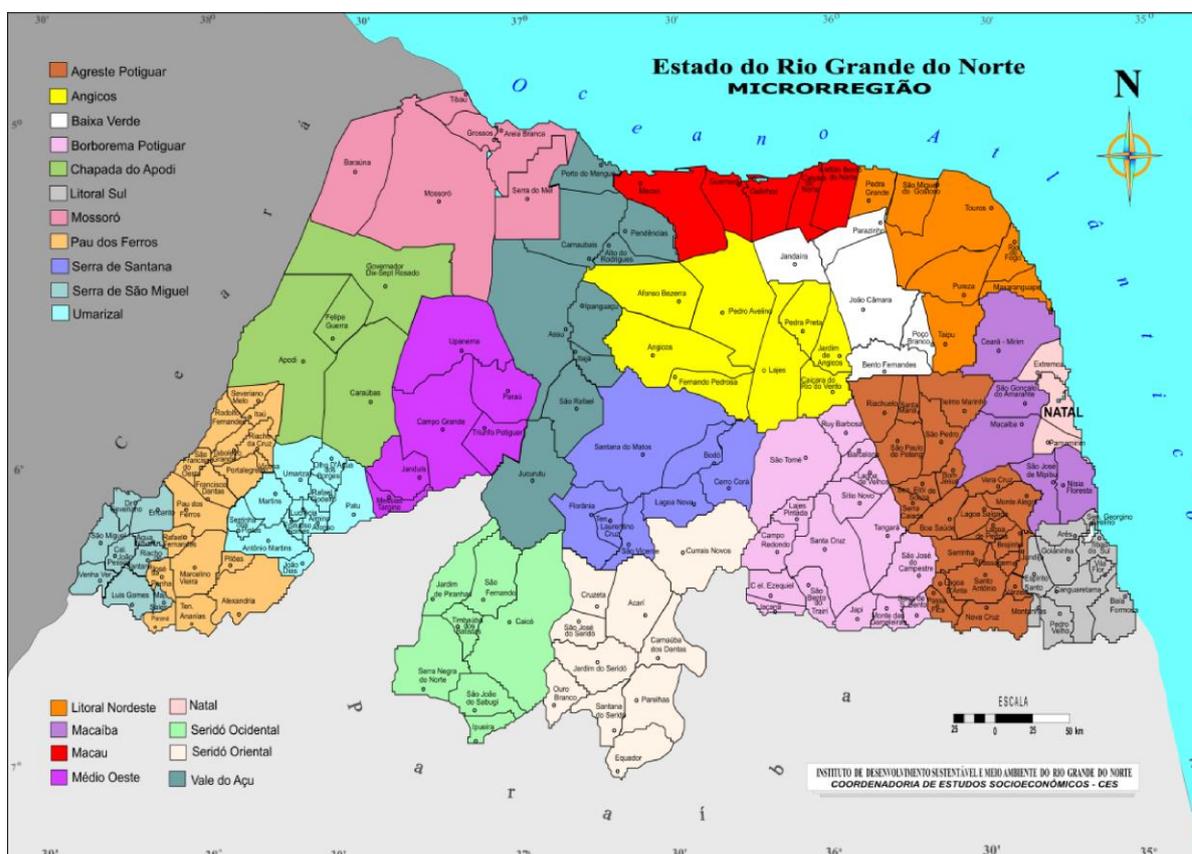
Se por um lado as similaridades permitem vislumbrar uma identidade territorial que origina o que formalmente se chama de Rio Grande do Norte, as especificidades requerem o reconhecimento de particularidades em cada área, devendo-se respeitar seus limites para entender o modo de vida do povo, sua cultura, sua dinâmica econômica e seu contexto social. Nisso reside a relevância da definição das mesorregiões e da tomada das mesmas como esferas de análise geográfica.

A própria história do Rio Grande do Norte foi largamente influenciada pelas características ambientais das sub-regiões que diferenciam o seu território, tanto pelos potenciais econômicos encontrados em cada uma, quanto pela acessibilidade possibilitada pelos nativos e pelos acidentes geográficos e especificidades naturais.

Ainda em tempos de colonização do Brasil, o litoral potiguar passou a ser ambicionado por exploradores que buscavam conquistar terras, no vácuo deixado pela ocupação da coroa portuguesa. Começava ali a se revelar um ambiente de relevância estratégica devido ao seu posicionamento global frente aos portos europeus e africanos. França, Espanha e Holanda por diversas vezes avançaram sobre território potiguar no intuito de firmar bases de ocupação e exploração, entretanto, foram uma a uma repelidas pelos colonizadores portugueses.

³ O sentido selvageria reporta-se a ideia de Norbert Elias (ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. 2 vols. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.) que assim denomina tudo que ainda não passou pelo processo de domínio objetivo para fins de controle social das características naturais. O espaço do Brasil da época era, portanto, selvagem, dado que não se atinha às divisões formais, as normas legais, os imperativos ocupacionais que hoje o determinam o colocam sob controle ou do Estado ou dos seus proprietários privados.

Mapa 02: Divisão do Território do Rio Grande do Norte em Microrregiões



Fonte: IDEMA, 2012 (RIO GRANDE DO NORTE, 2015)

A própria história do Rio Grande do Norte foi largamente influenciada pelas características ambientais das sub-regiões que diferenciam o seu território, tanto pelos potenciais econômicos encontrados em cada uma, quanto pela acessibilidade possibilitada pelos nativos e pelos acidentes geográficos e especificidades naturais.

Ainda em tempos de colonização do Brasil, o litoral potiguar passou a ser ambicionado por exploradores que buscavam conquistar terras, no vácuo deixado pela ocupação da coroa portuguesa. Começava ali a se revelar um ambiente de relevância estratégica devido ao seu posicionamento global frente aos portos europeus e africanos. França, Espanha e Holanda por diversas vezes avançaram sobre território potiguar no intuito de firmar bases de ocupação e exploração, entretanto, foram uma a uma repelidas pelos colonizadores portugueses.

Na continuação da linha da história foram, muito provavelmente, os recursos e condições naturais contidos nesse espaço que geraram as riquezas econômicas e a colonização definitiva, o que contorna o território que hoje é conhecido por Rio Grande do Norte.

Relatam os historiadores (TRINDADE, 2010) que se a agressividade do ambiente natural impediu a pronta colonização, foi a posição geográfica e a atratividade que o mesmo exercia sobre invasores que obrigou o governo português a assumir e gerenciar as terras aqui existentes. Um pouco mais à frente, impulsionado pelo ciclo econômico da cana-de-açúcar nas zonas litorâneas compreendidas entre o Pernambuco e à Bahia, principalmente (mas também com áreas de plantio no Rio Grande do Norte e Paraíba), ocorreu a entrada dos criadores de gado pelos interiores sertanejos, criando assim, à sombra do que teria sido uma capitania hereditária em um primeiro plano, um espaço habitado (ANDRADE, 2004).

Como outros estados nordestinos, a ocupação do território potiguar pelos chamados “homens brancos” se deu por um lado pela produção de açúcar, ainda que incipiente no período colonial, e pela pecuária, resultante do processo de entrada dos criadores de gado pelos sertões do Nordeste, conforme explicado acima. Apenas durante o século XIX ocorreu diversificação na economia norte-rio-grandense, conforme atesta Trindade (2010), citando Andrade (2004):

Na primeira metade do século XIX, a economia do Rio Grande do Norte se diversificou bastante, passando “a produzir com alguma expressão, além do gado, do couro, do algodão e da rapadura, outros produtos como o sal, que traria um grande incentivo ao crescimento do litoral, sobretudo a Mossoró, como o tabaco, o peixe salgado e as drogas medicinais”, além de “minerais como o ouro, a prata, o ferro, o amianto, o cristal e pedras calcárias, silicosas e graníticas”.

Ainda no século XIX, a província do Rio Grande do Norte viu a produção algodoeira ser implantada e ultrapassar a produção de cana-de-açúcar, apesar das secas que assolaram a região naquele período (*ibid.*). Tais esforços produtivos estimularam a atividade agrícola, fazendo da mesma uma das principais do estado. A Guerra da Secessão nos Estados Unidos e a transferência de tecnologia de outras regiões, inclusive americana, contribuíram sensivelmente para a produção algodoeira no Nordeste brasileiro e, particularmente, no Rio Grande do Norte.

Se o algodão, durante as últimas décadas do Brasil Império, foi paulatinamente complementando e até certo ponto substituindo a produção de cana-de-açúcar no litoral Rio Grande do Norte e prática pecuarista bovina nos sertões, resultante do processo de expansão econômica do Brasil Colônia que promoveu a ocupação do território nordestino, um outro setor merece destaque no estado potiguar é o salineiro.

Trindade (*ibid.*), diz que desde o século XVII as salinas existentes na província do Rio Grande do Norte já eram conhecidas, todavia, apenas com o *boom* econômico do charque elas passaram a ser exploradas com a regularidade necessária para vir a se tornar em uma das

forças econômicas da província. Contudo, a pouca profissionalização, a concorrência estrangeira e a falta de uma política de fomento à atividade promoveram no século XIX um sensível abalo nas atividades desse setor produtivo. O governo chegou a proibi-lo por meio do Decreto 2.485 de 1859, conforme atesta Trindade (*ibid.*).

A partir dos anos 1920 o sal potiguar começa a ganhar importância e a se desenvolver como atividade produtiva competitiva e rentável. Em 1912 é criado o Sindicato dos Salineiros do Rio Grande do Norte, finda-se o monopólio do sal em 1914, inicia-se uma forte luta contra a competitividade do sal produzido pela Espanha, conforme Silva *apud* Souza (2008) (SILVA, 2015). Apenas nos anos 1970 a atividade salineira reforça sua capacidade produtiva com a mecanização do setor, seguindo uma lógica modernizadora em curso há quase duzentos anos nas diversas atividades industriais do mundo. Porém, o fato é que assim como no passado a produção de sal marinho ainda é uma grande força e um grande potencial econômico para o estado potiguar.

Paralelamente, o século XX trouxe ao Rio Grande do Norte a descoberta do petróleo em seu território. Apesar de as primeiras descobertas apontarem para a abundância de tal minério ainda no século XIX nos solos do atual município de Apodi e algumas conclusões científicas evocarem o assunto nos anos 1920, foi somente no início da década de 1970 que se descobriu o campo marítimo de Ubarana (na costa do município de Guamaré) e do campo terrestre de Mossoró (em 1979, no terreno pertencente ao Hotel Thermas). O fato é que o Rio Grande do Norte passou a ser o maior produtor de petróleo em terra no Brasil e a ter nessa atividade uma das suas principais colunas da economia local (LARISSA, 2008).

A atividade algodoeira que sofreu forte revés durante a década de 1980 não apagou a vocação agrícola do povo potiguar. Se a praga do bicudo⁴ aliada à falta de subsídios e fomentos governamentais provocou significativa perda de competitividade na produção do chamado “ouro branco”, os anos 1980 e 1990 iniciaram um novo movimento na economia do Rio Grande do Norte, desvelando mais um potencial econômico desta terra. Fala-se aqui da fruticultura irrigada (GONÇALVES & RAMOS, 2008).

Segundo Gomes (2003), desde os anos 1970 nas terras de Assú já se desenvolvia algumas atividades agrícolas – produção de algodão herbáceo, plantas olerícolas e algumas fruteiras – com o uso de técnicas rudimentares de irrigação. Destaca-se nesse período o surgimento da agricultura comercial, o que é fundamental para a profissionalização e o

⁴ Besouro originário da América Central, cientificamente designado por *Anthonomus grandis*, é responsável por uma das mais devastadoras pragas que assolam a cultura do algodão.

desenvolvimento da atividade nos moldes capitalistas que passa a ocorrer a partir dos anos 1980.

A fruticultura irrigada passou a ser uma atividade de significativa importância também para a região do entorno de Mossoró, onde empresas de grande porte favorecidas por políticas governamentais receberam incentivos (que foram de doações de terras, a construção de infraestrutura básica de transporte, eletricidade, telecomunicações e até perfuração de poços), contribuindo fortemente para o crescimento econômico do estado do Rio Grande do Norte (*ibid.*).

Se para a mesorregião Oeste Potiguar a fruticultura, a produção salineira e o petróleo se transformaram em importantes alavancas econômicas, a mesorregião Central Potiguar que havia se beneficiado fortemente da produção algodoeira tem atualmente na produção pecuária a sua principal força. Se destacam principalmente a produção de leite e laticínios nas microrregiões do Seridó, da Serra de Santana e de Angicos. Já na microrregião de Macau há destaque para o sal e a para produção petrolífera.

Na mesorregião Agreste Potiguar, a criação de gado de corte combina-se à produção de cana-de-açúcar para fomentar a economia daquela região do estado. Há também a produção de frutas, como abacaxi em Ielmo Marinho. Essa porção do território potiguar também tem se beneficiado das exóticas características naturais para a promoção do turismo, tendo se transformado em um importante polo de atração de turistas tanto do restante do Brasil quanto de outros países do mundo. Destacam-se aí as trilhas pelos enormes lajedos, os festejos religiosos locais, com destaque para as visitas à maior estátua religiosa do mundo no município de Santa Cruz (RN), e o clima ameno nas regiões serranas em Monte das Gameleiras e áreas vizinhas (ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020)

Já a mesorregião Leste Potiguar destaca-se pela presença de indústrias de transformação nos municípios de Parnamirim, Macaíba, Ceará-Mirim, São Gonçalo do Amarante e Natal, bem como pela variedade de empresas prestadoras de serviços turísticos (como agências, hotéis, pousadas, restaurantes, entre várias outras) que atuam a reboque da variedade de atrações turísticas propiciada pela natureza. Há também na porção mais sul, empresas produtoras de cana-de-açúcar e fazendas criadoras de gado de corte.

Entretanto, um fenômeno preocupante no estado do Rio Grande do Norte e que pouco mudou ao longo de sua história é a fragilidade social de seu povo. Infelizmente, a referida unidade federativa ainda abriga índices de desenvolvimento social alarmantes no que diz respeito à educação, à profissionalização, ao nível de pobreza e à exclusão social manifestada

no baixo acesso à saúde, à educação, à segurança e às oportunidades de trabalho e geração de renda.

O que é falado acima pode ser comprovado no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH do Rio Grande do Norte apresentado pelo IBGE (2010) que é de 0,684, permitindo que o estado tenha apenas um IDH médio, apesar dos avanços no índice se comparado aos que foram calculados em 1991 e 2000. É fato que os dados do IDH podem estar defasados, visto que a sua última publicação fora em 2010, por esse motivo (ver melhores explicações mais à frente), esse estudo fará uso do Índice de Desenvolvimento FIRJAN (Federação da Indústria do Rio de Janeiro) que apresenta pressupostos semelhantes e encontra-se mais atualizado.

No Censo Demográfico de 2010 o Rio Grande do Norte registrou um total de 478.146 habitantes entre 10 e 17 anos de idade. Desse total, 41.384 não estavam frequentando a escola, o que equivale a 8,66%. Também se chegou ao número de 26.639 adolescentes nessa faixa etária analfabetos, o que equivale 5,57% do total (IBGE, 2010).

Do mesmo Censo pode-se extrair que da população economicamente ativa de 1.375.041 pessoas, 43,03% ou 591.680 pessoas figuravam no grupo das pessoas sem instrução ou com o nível fundamental incompleto. 221.272 pessoas ou 16,09% se encontravam no grupo das pessoas com ensino fundamental completo e ensino médio incompleto. 30,9% ou 424.868 pessoas perfaziam o grupo de pessoas que possuíam o ensino médio completo e tinham o ensino superior incompleto. Apenas 132.926 pessoas do grupo da população economicamente ativa tinham ensino superior completo, o que equivale a 9,67%. Se se tomar que o indivíduo profissional é aquele que recebe informação específica para tal e que o sistema educacional brasileiro forma pessoas profissionalmente nos níveis médios por meio do ensino técnico e superior por meio de cursos de graduação, o Rio Grande do Norte somaria um percentual de menos de 40% de pessoas que concluíram o ensino médio (há ainda que se considerar que apenas uma pequena parte do ensino médio é profissionalizante) e o ensino superior no estado. (IBGE, 2010).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019 também realizada pelo IBGE revela que o Rio Grande do Norte tem uma renda *per capita* de apenas R\$ 1.056,56 (hum mil e cinquenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), portanto, superando apenas em R\$ 58,56 (cinquenta e oito reais e cinquenta e seis centavos) o salário para aquele ano (que era de R\$ 998,00, novecentos e noventa e oito reais) (IBGE, 2020). De um dado como esse pode-se depreender um mercado consumidor pobre e pouco atrativo de investimentos, mas também pode-se deduzir que o estado tem uma população demasiadamente sem recursos para adquirir os bens e serviços que lhe são essenciais. Se o dado acima for aliado

ao coeficiente de Gini do Rio Grande do Norte, instrumento que mede o nível de concentração de renda de um dado território, ver-se-á que ocorre também no estado uma significativa concentração de renda. O referido coeficiente foi de 0,6074 em 2010, em contraponto ao de 2000 que foi medido em 0,6555 e ao de 1991 que foi de 0,6375 (DATASUS, 2010). Verifica-se, inclusive, que a concentração de renda no território em análise não demonstra ganhos sensíveis nas três décadas em que foi medida.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ainda aponta em estudo que o Rio Grande do Norte teve um aumento de 308,1% na taxa de homicídios por 100.000 habitantes entre os anos de 2004 a 2014. O mesmo estudo aponta que o estado foi o que mais cresceu (430,7%) quando o que é medido é a taxa de homicídios de homens jovens. Os homicídios de mulheres cresceram 333% e, no mesmo período, os de negros aumentaram 388,9%. Tais dados demonstram um agravamento abissal nas condições de segurança pública no território potiguar (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2016).

Diante do que se apresentou, pode-se concluir que o Rio Grande do Norte é um estado que possui uma diversidade de recursos naturais e potenciais econômicos importante se usados estrategicamente, todavia, os indicadores socioeconômicos revelam um território pobre, desigual e carente de uma dinâmica socioeconômica voltada para o melhor aproveitamento das potencialidades existentes em proveito do seu povo.

Nesse quesito, faz-se relevante falar que o estado ainda padece com forças políticas conservadoras e baseadas em oligarquias que se redesenham em novas gerações e composições de alianças partidárias voltadas para a sua manutenção no poder. Famílias tradicionais revezam-se nas principais prefeituras do estado e desempenham forte influência na definição do governo da unidade federativa. Muito provavelmente essa estrutura de poder corrobore para o atraso nos índices de desenvolvimento verificados em várias publicações (PNUD, IBGE e FIRJAN, por exemplo), tanto no que diz respeito às questões econômicas quanto sociais. Esses fatores podem ser empecilhos relevantes para o surgimento de novas forças políticas capazes de engendrar um processo participativo mais intenso e dinâmico que tire o Estado potiguar da letargia em que se encontra.

Enquanto as elites mantêm-se no poder e conservam suas riquezas, amealhando, inclusive, novos e polpidos ganhos, uma grande parte da população fica alijada do processo de produção de riquezas, de desenvolvimento de seus potenciais humanos e sociais e da conquista dos bens e serviços que tanto necessitam. Sem educação são condenados a viver de baixos salários incapazes de satisfazer minimamente suas necessidades individuais. Sem satisfazer

suas necessidades, muitas vezes deixam-se desviar para os caminhos tortuosos da marginalidade, seja pela atividade econômica informal, seja pela aceitação das múltiplas oportunidades oferecidas pelo crime organizado (contrabando de produtos, tráfico de drogas, etc.).

A falta de educação completa o ciclo vicioso quando a população não participa ativamente do processo político como cidadãos que escolhem seus governantes, monitora suas ações e cobra seu trabalho e os resultados que deve produzir. Governantes mantêm-se no poder a despeito dos maus governos que produzem e o território mau governado eterniza-se em estatísticas que seguem paulatinamente evoluindo na demonstração de um desgaste social e econômico e na instalação de um verdadeiro caos.

Entretanto, os cidadãos padecem diante das necessidades individuais e sociais, ao mesmo tempo que têm as condições (potenciais) de satisfazê-las por meio de uma nova organização social e de uma nova estruturação econômica. Como isso deve ser engendrado, talvez seja o mistério que a sociedade norte-rio-grandense precise desvendar. Como conduzir esse processo de modo democrático, participativo, equitativo e sustentável econômica, ambiental e socialmente seja o verdadeiro nó a ser desatado.

Há que se considerar que o Rio Grande do Norte não foge à regra do Brasil e principalmente da Região Nordeste. Ciclos econômicos propiciaram à história nordestina e norte-rio-grandense generosos *booms* econômicos, mas também atraíram esses territórios para a prática de monoculturas que os levaram a períodos recessivos e depressivos na economia. No Rio Grande do Norte, particularmente, períodos históricos separados em que brilharam atividades econômicas específicas, seja da cana-de-açúcar, do algodão, do petróleo, da fruticultura, da mineração de barrilha, dos investimentos turísticos nas zonas litorais, pode-se neles se observar um reforço nos potenciais de desenvolvimento do estado. Mais empregos, mais renda, mais investimentos, mais produção de riquezas e até, de certo modo, apesar das restrições impostas pelo sistema, maior divisão dessas riquezas. Todavia, o que desencanta, conforme atesta a obra de Schumpeter (SCHUMPETER, 1997) é que os ciclos econômicos são feitos de fases e depois da fase de *boom*, sempre vem as fases de recessão, depressão e depois recuperação.

Há ainda que se notar que essa recuperação, ainda que ocorra sob o aspecto econômico no médio ou longo prazo, nem sempre ocorre no âmbito social e humano. E tal observação é talvez o grande motivador do trabalho aqui apresentado. Como o estado pode a partir de sua regionalização interna (mesorregiões) se organizar para fazer uso de seus potenciais sociais e econômicos, reduzindo a dependência a um setor ou a um pequeno conjunto

de atividades? Como pode distribuir sua renda, expandindo o poder de compra e satisfação das necessidades dos cidadãos? Como pode investir paralelamente em educação, saúde, segurança pública e infraestrutura, potencializando seu capital social? Essas são questões que precisam ser respondidas com a finalidade de elaborar uma estratégia desenvolvimentista para o Rio Grande do Norte.

Atualmente, formado por 167 municípios, o Rio Grande do Norte padece de problemas graves em sua Administração Pública. Uma crise fiscal derivada de más decisões políticas e de gestão; a redução da atividade petrolífera em seu território afetando a produção e distribuição de *royalties*, assim como a geração de emprego e renda; a industrialização incipiente resultante de décadas sem investimento em infraestrutura econômica, principalmente as relativas ao escoamento da produção e redução de custos administrativo-burocráticos; o enfrentamento de um período de estio, com baixíssimos níveis de precipitação pluviométrica há mais de seis anos; entre outros fatores conjunturais e competitivos, tem provocado o adensamento de uma crise sistêmica que tem afetado a Administração Pública e a população norte-rio-grandense.

Esse é o estado que se pretende estudar. Pelas características apresentadas, se vislumbra sua experiência como emblemática para a compreensão do subdesenvolvimento no Brasil, principalmente, na região Nordeste, bem como para o entendimento acerca dos mecanismos capazes de subverter a lógica perversa que o reproduz.

1.3 HIPÓTESE E PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O ser humano não apenas habita espaços, ele os produz com suas atividades, relações, interesses e intervenções. Essa produção dependerá das técnicas disponíveis, da apropriação da natureza pelo homem e das próprias interações.

Dessa forma, os espaços serão percebidos como um reflexo da ação humana sobre eles e conseqüentemente são caracterizados para fins de melhor compreensão. Se se inicia pela observação dos aspectos físicos, de viés mais concreto e mensurável, como solo, hidrografia, vegetação, clima e perfil topográfico; a contínua busca pelo entendimento mais profundo leva o observador a vislumbrar aspectos mais abstratos, como a organização social das pessoas na sociedade, suas relações entre si e com os elementos que compõem o seu ambiente, bem como tenta-se compreender o modo de vida por meio da produção econômica e tecnológica, os padrões culturais, linguísticos, religiosos, culturais etc.

Assim, paulatinamente, se vai estruturando uma rica caracterização dos ambientes ocupados e produzidos pela espécie humana organizada em sociedade, permitindo não somente o auto reconhecimento dos povos em seus espaços, como também se permitindo a compreensão acerca das diferenças existentes entre os povos, seus problemas, causas e possíveis soluções, como também o entendimento sobre a composição social, econômica, política e ambiental. A variedade de regionalizações possíveis são importantes e podem contribuir tanto com o melhor entendimento da dinâmica socioeconômica de uma dada porção de espaço, quanto também pode permitir uma concertação das forças nele existentes, corroborando com o desenvolvimento de seu povo.

Tais entendimentos não condenam as arbitrárias regionalizações formais da política estatal, mas enriquecem-nas sobremaneira, reduzindo o simplismo delas decorrentes.

A hipótese central que serviu de fio condutor para esse estudo assentou-se na seguinte assertiva: as administrações municipais são instâncias estratégicas para o desenvolvimento das mesorregiões do Rio Grande do Norte. Isso porque, primeiro, se concebe o desenvolvimento como resultante de um esforço endógeno; segundo, porque se entende as prefeituras como as instâncias do Estado brasileiro que mais estão próximas tanto dos potenciais sociais e ambientais quanto dos obstáculos que os atravancam; e, terceiro, porque, é nos municípios que se dão as relações sociais, econômicas e políticas que podem empreender as mudanças necessárias para que o desenvolvimento ocorra.

Todavia, há de se considerar que os municípios, caso se comprove que figuram mesmo como instâncias fundamentais para o desenvolvimento, agem isoladamente, fruto do formalismo territorial e das limitações legais. Aí, por não vislumbrarem as importantes composições territoriais, os municípios não conseguem produzir o desenvolvimento desejado pela população. Perdem importância política e representatividade social devido a populações pequenas e não conseguem explorar todo o potencial econômico e ambiental que dispõe a região dados os limites das fronteiras legais. Por outro lado, não dispõem dos recursos (financeiros, humanos e legais) para fazê-lo. No Brasil, grande parte dos mais de 5.500 municípios são cidades pequenas, com condições bastante limitadas de atuação institucional e potencial de efetividade nas ações administrativas.

Daí surge a problemática que orientou a construção desse estudo: **Como as assimetrias no processo de desenvolvimento municipal determinam o progresso de cada mesorregião do Rio Grande do Norte, determinando a expansão das condições humanas no estado?**

Certamente as assimetrias têm afetado o desenvolvimento do estado, mas antes, numa escala menor e mais específica, tem impedido que regiões *intra* estaduais se desenvolvam. Certamente, se muito desses municípios tivessem uma maior população e portanto, mais representatividade social, econômica e política pudessem fazer valer mais as suas prerrogativas de instância estatal; caso possuíssem um espaço físico de maior extensão, um meio ambiente maior e mais diverso e, portanto, mais amplo em termos de possibilidades de uso de recursos naturais com conseqüente aumento da dinâmica econômica, cumpriria melhor com os seus papéis governamentais.

Seria então um redesenho do mapa das mesorregiões do Rio Grande do Norte, baseado nas características e desafios da administração pública municipal um dos caminhos para a promoção do desenvolvimento do Rio Grande do Norte? A intenção aqui não é formular uma resposta definitiva, mas compreender as assimetrias entre os municípios, entendendo as suas diferenças e similaridades, transparecendo as suas distâncias e proximidades, não somente físicas, mas sobretudo socioeconômicas, culturais e tecnológicas. A hipótese é que esse conhecimento gerado, certamente permitirá a elaboração de políticas com potencial para superar o quadro de obstáculos ao desenvolvimento. Os caminhos são vários, podendo ser a estruturação de consórcios interfederativos (entre municípios), reconstrução dos fundamentos da regionalização ora levada em conta pelos entes governamentais; elaboração de políticas públicas e estabelecimento de redes de serviços públicos focadas nas necessidades e anseios da espacialidade estadual.

Não se pretende a elaboração de respostas definitivas, mas os caminhos derivados dela haverão de apontar rotas interessantes, aproximando a geografia da Administração Pública e esta, por sua vez, do tão sonhado e objetivado desenvolvimento.

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é **caracterizar geograficamente a contribuição das administrações municipais para o desenvolvimento humano das mesorregiões do Rio Grande do Norte a que pertencem.**

1.3.2 Objetivos Específicos

Com o intuito de alcançar o objetivo acima proposto, especificou-se e buscou-se os seguintes alvos específicos, cujo alcance conjunto levaria à consecução do objetivo geral.

- Caracterizar geograficamente as mesorregiões do Rio Grande do Norte;
- Pesquisar o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de cada município e sua respectiva mesorregião do estado;
- Pesquisar o índice de desenvolvimento municipal (IFDM) de cada município e sua respectiva mesorregião do estado;
- Fazer cruzamentos estatísticos para determinar com a maior acurácia possível o nível de desenvolvimento de cada mesorregião;
- Verificar vínculos e diferenças entre os índices;
- Sintetizar os níveis de desenvolvimento médio mesorregionais;
- Apresentar ideias sobre o uso dos dados aqui apresentados, baseados na sua síntese e análise.

1.4 JUSTIFICATIVA

Os espaços são naturais ou são construções humanas? Compreendidos como naturais poder-se-ia considerá-los resultantes apenas dos caprichos da natureza. Todavia, para início de conversa, muito provavelmente, um observador atento dirá que a História não é feita de fatos acidentais e sim da ação objetivada dos homens, das relações de poder, dos interesses econômicos, políticos e sociais e do uso objetivo dos espaços. Assim sendo, os espaços devem ser compreendidos como construções humanas. E, por este prisma, deve a espécie humana examiná-los pelo uso da razão, em busca da compreensão dos fatores que lhe conformam. Esse entendimento pode favorecer a obtenção dos pretendidos objetivos de desenvolvimento.

Por que, entretanto, sendo os homens naturalmente iguais, os espaços construídos pela humanidade são tão diferentes entre si? Muito provavelmente porque a constituição dos espaços são efeitos da ação humana que exercem papel preponderante sobre a ocupação, modificação, exercício do poder sobre os comportamentos, produção e uso de recursos e tecnologias, uso e, até mesmo, da (re)produção cultural. Concomitantemente, pode-se argumentar que estas variáveis são imperiosas na determinação do grau de sucesso ocupacional das comunidades humanas, dando-lhes maior ou menor alcance em termos de desenvolvimento econômico, aproveitamento dos recursos da natureza, desenvolvimento social etc.

Portanto, entender as relações da espécie humana nos espaços se faz fundamental para promover interferências racionais e objetivas voltadas para a resolução dos problemas da humanidade. Confrontar o comportamento humano frente as características ambientais e históricas podem gerar conhecimento sobre como deve o ser humano agir em seu meio, de

modo justo, racional e objetivo, comprometido com o desenvolvimento humano e social. Crê-se que esse é o caminho mais efetivo para a promoção de um desenvolvimento fundamentado na igualdade de oportunidade entre os indivíduos, na justiça social e na efetivação dos potenciais humanos e naturais.

A divisão do Brasil em regiões se deu por motivos políticos e históricos desde os tempos de colônia e veio se materializando ao longo desse tempo como resultado do formalismo estatal. Pelo viés natural observa-se características climáticas, de solo, hidrográficas, de relevo, de fauna e flora; pelo viés cultural e de contingentes populacionais, há de se observar a cultura de cada povo, suas crenças, sua história, seu vocabulário e seus sotaques etc.; contudo, finalmente, são as arbitrariedades políticas que demarcam as linhas fronteiriças que separam municípios, estados e regiões.

Fica claro o caráter complexo da tarefa que é regionalizar, visto que não existem “regiões prontas”, no sentido de que não é preciso concebê-las. Dizendo de outro modo, a definição regional é, sobremaneira, objetiva, feita por alguém (indivíduos, instituições, governos etc.), baseada em algum pressuposto, interesse ou objetivo deliberadamente escolhido. Nas várias tentativas, ideologias políticas, correntes de pensamentos científicos, objetivos sociais e/ou econômicos, visões culturais, entre outros prismas, determinam em maior ou menor grau o modelo de regionalização imposto.

O mapa do Brasil regionalizado é verdadeiramente um mosaico desenhado por fronteiras legais, naturais, históricas e culturais. Tais fronteiras demarcam em maior ou menor grau a convivência entre as pessoas, as relações econômicas e sociais, os fluxos de poder manifestados pela política local, regional ou nacional. Certamente o Brasil não pode ser totalmente compreendido pela visão genérica, assim como não pode ser explicado por excertos regionais, mas da visão entre as partes e o todo surgem compreensões ricas acerca da complexidade geográfica, humana, política, social e econômica que é este país.

Nesse sentido, este estudo vislumbrou a possibilidade de adentrar esses meandros, tentando estabelecer novas conexões fronteiriças, entendendo o desenho do mapa do Rio Grande do Norte sob as luzes dos esforços das administrações municipais na promoção do desenvolvimento humano desse território.

Os pressupostos da regionalização nacional se aplicam igualmente às suas unidades federadas, os estados. O primeiro desenho de divisão do território nacional se deu pela criação das capitânicas hereditárias com vistas à proteger a colônia portuguesa do ataque de outros países exploradores, ainda no século XVI. Na sequência, em 1709, Portugal dividiu novamente o Brasil em sete províncias, agora com base no que as regiões poderiam oferecer. Já no século

XIX, após a Independência, o Brasil foi novamente dividido em duas ocasiões, primeiro por volta do ano de 1822 e depois em 1889, quando da Proclamação da República. No século XX, Said Ali propusera a divisão do Brasil em cinco regiões, no ano de 1905 e Delgado de Carvalho, elaborou uma proposta em 1913 foi largamente aceita, utilizada em livros de ensino de Geografia e foi a base para o modelo do recém criado Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 1942, patrocinada por Fábio de Macedo Soares Guimarães (CONTEL, 2014).

Depois, outras mudanças foram implementadas a partir dos anos 1960, praticamente sedimentando o mapa atual. Alguns territórios (Rondônia e Acre) se transformaram em estados e outro (Fernando de Noronha) foi anexado ao estado de Pernambuco. O estado de Tocantins foi desmembrado de Goiás e o Brasil ganhou a configuração atual, contando com vinte e seis estados e o Distrito Federal (CABRAL, 2009).

O Rio Grande do Norte nasceu da política de divisão do Brasil em capitânias hereditárias, ou seja, sua concepção deriva muito mais de uma arbitrariedade política, do que propriamente de uma ocupação gradual baseada na liberdade de indivíduos em escolher onde habitar, trabalhar e construir o seu próprio espaço. Aqui, a criação do RN foi essencialmente deliberada politicamente. As idas e vindas das divisões regionais e da política brasileira juntamente com seus efeitos sobre a constituição social e a dinâmica econômica, bem como com as características ambientais, operaram nesse território mudanças que viriam ao longo do tempo sedimentar os cento e sessenta e sete municípios, as dezenove microrregiões e as quatro mesorregiões nele contidas.

Assim, entender as dinâmicas sociais, econômicas e políticas, aquelas que marcam e demarcam o espaço que se convencionou chamar de Rio Grande do Norte, desenhando o seu mapa real, fruto da ação do seu povo nos espaços por ele habitados e/ou usados, faz-se essencial para entender o território e poder intervir efetivamente com vistas à promoção do desenvolvimento tão propalado, desejado e ainda tão distante de se alcançar.

Nesse sentido, este estudo ampara-se nessa necessidade e nessa ambição. Buscando compreender as partes pelas relações que constituem o todo, mesmo com a ciência de que o todo não se encerra pela simples explicação das partes, envereda pelos caminhos da pesquisa para tentar explicar o desenvolvimento do Rio Grande do Norte pelo mosaico de municípios que integra seu território. As ações desencadeadas nessas instâncias de Poder Público evocam.

Se um dos principais objetivos da Geografia é compreender o espaço, tanto em sua vertente natural quanto resultante da ação do homem, que o constrói e reconstrói continuamente; se esse intento pode ser alcançado paulatinamente estudando porções espaciais

para entender as leis gerais e até mesmo formulando entendimentos sobre a dinâmica específica de cada recorte; e se é função desta ciência subsidiar a espécie humana com informações para que possa agir objetivamente com o intuito de resolver os problemas que afetam as sociedades, certamente esse estudo cumpre o seu papel.

Primeiro porque faz uma descrição do espaço ocupado pelo Rio Grande do Norte, detalhando aspectos naturais, mas principalmente descrevendo características socioeconômicas e as interações entre suas mesorregiões. Por si só, as informações resultantes dessa contribuição têm o poder de fornecer elementos que permitam o melhor planejamento das políticas públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento do estado.

Em segundo lugar, porque os dados aqui gerados poderão ser interpretados e reinterpretados de modo a fornecer elementos que permitam a elaboração de novos estudos descritivos, com a finalidade de entender ainda mais especificamente cada mesorregião, microrregião ou grupo específico de municípios. Esse estudo revelará as ligações socioeconômicas gerais do estado, tendo como recorte as mesorregiões, mas revelará importantes lacunas no estudo geográfico no que se refere à compreensão do comportamento das variáveis estudadas em recortes mais específicos.

E em terceiro lugar, permitirá uma ação objetiva de governos e empreendedores privados, mas principalmente governos (estadual e municipais), com base nos dados, para a formulação de importantes instrumentos de gestão: formação de consórcios municipais para melhoria da infraestrutura, oferta de educação profissionalizante e de serviços de saúde de média e alta complexidade; estabelecimento de parcerias intermunicipais (contratos, acordos bilaterais, formação de grupos de articulação interinstitucional etc.) para a solução (ou mitigação) de problemas que lhes são comuns; e, entender, as limitações das ações de gestão nos três principais pilares do desenvolvimento humano, a saber saúde, educação e desenvolvimento econômico.

Em suma, esse trabalho ajuda a entender os impactos dos aspectos geográficos, sociais, políticos, econômicos e históricos dos municípios do Rio Grande do Norte e como as gestões destes têm contribuído para o desenvolvimento e/ou subdesenvolvimento dos territórios municipais ou ainda das mesorregiões que os contêm.

Tais contribuições, crê-se, são as mais diretas, entretanto, certamente as informações apresentadas no decorrer desse estudo, permitirão inferências variadas, a depender do interesse objetivo de cada leitor/ pesquisador, enriquecendo as contribuições singelas do presente trabalho.

1.5 METODOLOGIA

1.5.1 Delimitações Geográficas da Pesquisa

Politicamente o território da República Federativa do Brasil é dividido em regiões, que são aglomerados de estados, mas que não são organizados administrativamente e nem possuem poder político-administrativo. Já os estados, são as unidades federativas maiores com autonomia político-administrativa e uma série de competências governamentais. Por sua vez os municípios são unidades menores que compõem os estados. Estes são unidades federativas locais, portanto, menores e com autonomia político-administrativa mais restrita, todavia, também possuidores de uma série de competências governamentais. Assim se organiza a nação brasileira, geográfica e politicamente.

É sabido, no entanto, que as definições políticas acabam por ser em algum momento arbitrárias, formais e virtuais, o que não quer dizer que retratem fielmente a vida social dos indivíduos e até mesmo a sua compreensão sobre o espaço habitado. Também não seguem rigidamente aspectos geográficos, no que diz respeito a limites naturais ou socioeconômicos.

É nesse ponto que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 1990, elaborou o documento Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões (IBGE, 1990), que apresenta divisões do Brasil em escalas regionais mais contíguas à realidade social, econômica, cultural e natural do seu povo. Para o referido documento:

Entende-se por mesorregião uma área individualizada em uma unidade da Federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação de lugares como elemento da articulação espacial. Estas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Esta identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou (IBGE, 1990, p. 10).

Dentro da lógica trabalhada pelo IBGE e conforme o teor do mesmo documento supra referenciado, definiu microrregiões como sendo “partes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. (...) Essas especificidades referem-se à estrutura de produção agropecuária industrial, extrativismo mineral ou pesca” (*ibid.*).

Assim, o Rio Grande do Norte, estado da federação brasileira pertencente à região Nordeste, possui 04 mesorregiões e 19 microrregiões. Para fins de resolução da problemática aqui proposta e dos objetivos pretendidos, o estudo se voltará para estudar as quatro mesorregiões – Oeste Potiguar, Central Potiguar, Agreste Potiguar e Leste Potiguar – detendo-se ao estudo da estrutura governamental e as políticas públicas desenvolvidas pelo estado do Rio Grande do Norte em cada uma.

Pretende-se diagnosticar a atuação dos governos locais dos municípios do Rio Grande do Norte no que tange à sua contribuição para o desenvolvimento, permitindo um mapeamento da efetividade da administração pública municipal no estado frente à sua missão de promover o progresso do território e das pessoas que nele habitam.

1.5.2 Delineamento da Pesquisa

A pesquisa em tela está delineada em termos metodológicos, de acordo com seus objetivos, como sendo uma pesquisa do tipo descritiva, visto que esse meio permitirá a descrição de características das mesorregiões do Rio Grande do Norte, estabelecendo a relação entre variáveis da gestão pública dos municípios que compõem esses recortes regionais. De acordo com Rudio (1986, p. 71) “a pesquisa descritiva está interessada em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los”.

Nesse sentido, no *desideratum* de delinear geograficamente o comportamento das gestões municipais em relação à sua contribuição para o desenvolvimento das mesorregiões que integram, tomou-se dados secundários oriundos de bases de dados confiáveis sobre a Administração Pública Municipal em nível nacional, fez-se o recorte devido para colher dados referentes unicamente aos municípios do estado do Rio Grande do Norte, em seguida, classificando-os e interpretando-os, para depois descrever o fenômeno objetivado por este estudo. Assim, chegou-se aos resultados apresentados nas seções finais deste texto.

Serviram de fontes de dados para essa pesquisa, principalmente as seguintes:

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Nesta fonte foram colhidos dados relativos à população, localização geográfica, dados relativos à relevo, clima, dados políticos e econômicos;

- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, mais especificamente nas publicações referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios – IDHM do Brasil;

- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, mais especificamente no que se refere às publicações do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, IFDM.

Conforme Gil (2002, p. 43)

o “delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve tanto a diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de coleta de dados. (...) o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados e as formas de controle das variáveis escolhidas”.

Assim, este estudo valeu-se da pesquisa bibliográfica, principalmente, para efeitos de obtenção de dados, suas análises e posterior interpretação. Entretanto, é importante ressaltar que dados estatísticos e documentais também foram utilizados, já que muitas vezes são as formas de registro e publicação dos mesmos em sítios na internet.

Ademais, é importante ressaltar que excetuando-se os dados geográficos e históricos, os demais têm caráter eminentemente estatístico e são secundários. Por dados secundários, deve-se entender um conjunto de dados já coletados, publicados e que se encontram disponíveis para consulta. Partindo, pois, do princípio de que em uma tese espera-se uma contribuição original e representativa sobre a área estudada, os dados coletados foram relacionados de modo associativo, permitindo uma leitura mais aprofundada da realidade pesquisada e a consequente construção da descrição objetivada, fundamentada em interpretações novas e inferências impossíveis de se fazer somente pela análise individual dos dados, conforme apresentados em suas fontes originais.

Relevante se faz dizer que todos os dados utilizados foram produzidos por instituições sérias e renomadas no Brasil e no mundo, tais como a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro – FIRJAN, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

1.5.3 População e Amostra

Para efeitos dos limites desta pesquisa considerar-se-á como população as quatro mesorregiões do Rio Grande do Norte e seus respectivos municípios. O universo da pesquisa será os 167 municípios do estado potiguar, mas a análise será feita por meio da construção de médias regionais, cujo recorte se dará pelas fronteiras das mesorregiões.

Assim, para efeitos de clareza e especificação, o universo da pesquisa será assim compreendido:

Quadro 01: Mesorregiões do Rio Grande do Norte e seus respectivos municípios

Mesorregião Leste Potiguar	Mesorregião Central Potiguar
<ul style="list-style-type: none"> • Pedra Grande • São Miguel do Gostoso • Touros • Pureza • Rio do Fogo • Maxaranguape • Taipu • Ceará-Mirim • Extremoz • São Gonçalo do Amarante • Natal • Macaíba • Parnamirim • São José do Mipibu • Nísia Floresta • Senador Georgino Avelino • Arês • Espírito Santo • Goianinha • Tibau do Sul • Vila Flor • Canguaretama • Montanhas • Pedro Velho • Baía Formosa <p>Total: 25 municípios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Macau • Galinhos • Caiçara do Norte • São Bento do Norte • Afonso Bezerra • Pedro Avelino • Lajes • Pedra Preta • Jardim de Angicos • Angicos • Fernando Pedroza • Caiçara do Rio do Vento • Santana do Matos • Bodó • Cerro Corá • Florânia • Tenente Laurentino Cruz • São Vicente • Lagoa Nova • Currais Novos • Jardim de Piranhas • São Fernando • Caicó • Cruzeta • São José do Seridó • Acari • Carnaúba dos Dantas • Serra Negra do Norte • Timbaúba dos Batistas • Ipueira • São João do Sabugi • Ouro Branco • Jardim do Seridó • Santana do Matos • Parelhas

Mesorregião Leste Potiguar	Mesorregião Central Potiguar
	<ul style="list-style-type: none"> • Equador Total: 36 municípios
Mesorregião Agreste Potiguar	Mesorregião Oeste Potiguar
<ul style="list-style-type: none"> • Jandaíra • Parazinho • João Câmara • Poço Branco • Bento Fernandes • Riachuelo • Santa Maria • Ielmo Marinho • Ruy Barbosa • Barcelona • São Paulo do Potengi • São Pedro • São Tomé • Lagoa de Velhos • Senado Elóy de Souza • Bom Jesus • Campo Redondo • Lajes Pintadas • Santa Cruz • Sítio Novo • Tangará • Serra Caiada • Boa Saúde • São José do Campestre • Serrinha • Lagoa de Pedras • Lagoa Salgada • Brejinho • Monte Alegre • Vera Cruz • Santo Antônio • Passagem • Jundiá • Várzea • Nova Cruz • Jaçanã • São Bento do Trairi • Santa Cruz • Japi • Monte das Gameleiras • Serra de São Bento • Passa e Fica • Lagoa D'anta Total: 45 municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Tibau • Grossos • Areia Branca • Porto do Mangue • Baraúna • Mossoró • Serra do Mel • Carnaubais • Pendências • Alto do Rodrigues • Governador Dix Sept Rosado • Upanema • Assú • Ipanguaçu • Itajá • Apodi • Felipe Guerra • Caraúbas • Campo Grande • Triunfo Potiguar • Paraú • São Rafael • Jucurutu • Severiano Melo • Itaú • Janduís • Rodolfo Fernandes • Riacho da Cruz • Umarizal • Olho D'água do Borges • Rafael Godeiro • Patu • Messias Targino • Tabuleiro Grande • Viçosa • Lucrécia • Almino Afonso • São Francisco do Oeste • Francisco Dantas • Portalegre • Martins • Pau dos Ferros • Serrinha dos Pintos • Frutuoso Gomes • Antônio Martins • João Dias

Mesorregião Leste Potiguar	Mesorregião Central Potiguar
	<ul style="list-style-type: none"> • Doutor Severiano • Encanto • Rafael Fernandes • Marcelino Vieira • Pilões • Alexandria • São Miguel • Coronel João Pessoa • Riacho de Santana • José da Penha • Tenente Ananias • Venha Ver • Luís Gomes • Major Sales • Paraná <p>Total: 61 municípios</p>

Fonte: o autor, adaptado de IBGE, 2017.

1.5.4 Dados: Coleta e Tratamento

Como se sabe, toda pesquisa parte de um pressuposto empírico ou teórico. O que quer dizer que sempre haverá um ponto de partida bem estabelecido, cuja continuidade e aprofundamento é requerido para o desenvolvimento do conhecimento. Nesse sentido, este estudo partiu da compreensão da diversidade regional existente no interior do Rio Grande do Norte e da relevância dos municípios para a promoção do desenvolvimento por meio de políticas públicas locais. Nesse entendimento, sabendo que os diferentes municípios nas diferentes mesorregiões do estado apresentam características, comportamentos e produção de resultados distintos, para que essa pesquisa fosse levada à efeito, precisava de um arcabouço metodológico que permitisse o redesenho do mapa do desenvolvimento mesorregional a partir dos esforços dos municípios.

Dada a grande quantidade de elementos que compunham o universo da pesquisa, da complexidade e multiplicidade das variáveis a serem estudadas e dos limitados recursos (tempo e infraestrutura) para a realização deste estudo, optou-se por tomar dados secundários, produzidos por instituições sérias e confiáveis para constituir as informações, analisá-las e consolidá-las à luz dos objetivos propostos. Ainda que alguns dos dados usados para fins de elaboração das conclusões apresentassem um certo lapso temporal, como o IDHM, publicado pela última vez em 2010, se fez uso, por um lado, de dados paralelos mais atuais e por outro, optou-se por usar os dados oficiais, mais seguros, embora carentes de maior atualização.

Considerando o desenvolvimento como a temática principal, tomou-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, produzido pelo PNUD e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, produzido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Ambos estudam e mensuram o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, usando dados oficiais relativos à renda per capita, dados educacionais e de saúde pública.

Diante da disponibilidade desses dados, o IDHM de 2010 (última publicação) e o IFDM de 2018 (última publicação, com dados de 2016), tomou-se os índices de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Norte e fez-se os recortes por mesorregião. Depois, traçou-se a média por mesorregião e pode-se chegar à conclusão do Índice Mesorregional de Desenvolvimento Municipal do Rio Grande do Norte.

Os dados encontrados e tratados são apresentados textualmente, mas ilustrados por meio de mapas e gráficos que tornam a abordagem mais compreensível do ponto de vista visual. Os trechos escritos trazem consigo a descrição crítica, de modo atender o objetivo que orientou essa tese.

À luz dos dois índices, foi traçado um perfil regional em termos econômicos, educacionais e de saúde pública. De forma complementar, no que foi possível, buscou-se outras fontes de dados, tais como artigos científicos, dissertações ou teses e documentos do governo do estado, relatando contextos específicos de cada mesorregião. Documentos e relatórios produzidos e publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE foi muito caro à essa abordagem.

O conjunto dos dados quantitativos e qualitativos permitiu o alcance do objetivo proposto, caracterizando a contribuição das administrações públicas locais no que concerne à contribuição para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte, bem como gerando um conjunto de informações que ampliam o horizonte das perspectivas políticas de desenvolvimento do estado. Tais perspectivas permitem o relacionamento multidisciplinar de temáticas que tangenciam ou contém a essência do desenvolvimentismo a partir da atuação do Estado.

2 À LUZ DOS CONCEITOS ESPACIAIS, DA HISTÓRIA E DA CONJUNTURA

Nessa seção, abordar-se-á os marcos teóricos que iluminaram a construção deste trabalho. A compreensão das definições, conceitos, temas e métodos geográficos aqui listados, embora de forma resumida, foram fundamentais para dar fluidez às decisões metodológicas, ao trabalho analítico e à formulação de uma conclusão.

Nos parágrafos e subseções a seguir, serão apresentadas sínteses didáticas a respeito de espaço, região, território, processos e experiências de regionalização. A finalidade desse capítulo é dar sustentação geográfica a abordagem desse estudo.

2.1 ESPAÇO E REGIÃO COMO CATEGORIAS FUNDAMENTAIS DA GEOGRAFIA

O homem em sua dimensão individual e/ou social não vaga no deserto espacial. Este encontra-se ancorado a um espaço, amplo ou restrito do ponto de vista extensivo. Essa compreensão leva o observador a notar que o ambiente é uma variável importante para o comportamento e compreensão da humanidade, mas o inverso também é verdadeiro. Ou seja, entender o humano é fundamental para se compreender a espacialidade que o envolve. Isso porque as populações humanas são produzidas pelo meio, mas também o produzem através do trabalho, da técnica e das relações econômicas e sociais.

Assim, pode se afirmar que o espaço resulta da “coabitação de homem e natureza e é preche de intencionalidade (já que depende da vontade do homem)” (BRAGA, 2007, p. 99). Nesse sentido, ao se objetivar compreender as dinâmicas de uma dada região, precisa-se fundamentalmente estudar suas características geográficas, assim também como entender as variáveis humanas, principalmente as culturais, sociais e econômicas que influenciam seu comportamento.

Braga (2007, p. 67), referenciando La Blache, afirma que é papel da Geografia estudar os fatos essenciais, ao que explica como sendo os fatos:

(...) simples (ligados às necessidades vitais do ser humano como a alimentação, habitação e etc.); complicados (exploração dos recursos terrestres superficiais como a lavoura ou internos como a mineração); regras do convívio social (campo econômico e social, com destaque para a regulação e o papel do Estado); e os fatos essenciais ligados à cultura (relação homem/meio e formação do habitat).

Conforme o autor, a interação desses fatos essenciais estabelece a organização do espaço, sendo este, nesse caso, compreendido como o ambiente resultante da relação do meio

ambiente natural com o convívio social do ser humano nele. Assim sendo, o espaço não é algo naturalmente entregue à espécie humana, mas continuamente construído e reconstruído por ela por meio das interações sociais, culturais, técnicas, econômicas e políticas. Nesse sentido, não é absoluto, estático e meramente físico, mas produto de uma relação e, portanto, processual, dinâmico e complexamente concreto e abstrato ao mesmo tempo.

Sobre esse entendimento, Milton Santos (2012, p. 63) aprofunda o trabalho de conceituação, de modo didático e direto. Segundo este autor, pode-se entender que o espaço é:

formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerado isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada de objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico.

Considerando essas interações que dão origem ao espaço como resultantes do processo racional de ação do homem, do exercício da liderança e do poder, há que se compreender o espaço geográfico como diverso. Primeiro porque a natureza varia de um ambiente para outro e segundo porque a ação humana também é diversa, seja pela influência natural, seja pelas interações sociais, pelos objetivos econômicos ou políticos ou propriamente pela cultura existente. Conclui-se que o espaço banal é diverso e há fenômenos que podem ocorrer em dada localização e não se repetirem noutra.

A ideia de espaço banal aqui apresentada traz consigo uma característica paradoxal. É uno, enquanto perfaz uma mesma porção espacial, porém é diverso, no que toca às formas de ocupação, de uso, de relações sociais e da dinâmica socioeconômica verificada.

Logo, se isso ocorre, é possível e necessário fatiar o espaço em partes com características comuns. Daí nasce a definição de região que será tratada logo mais a seguir.

Partindo do pressuposto de que espaços podem ser regionalizados e por natureza são diversos e dinâmicos, se alterando tanto no tempo quanto nas próprias características espaciais, se faz preciso entender essa dinâmica para se compreender a produção e reprodução dos ambientes, o desenho e redesenho dos mapas, os fluxos econômicos, culturais, de liderança política e de poder, bem como dominar as variáveis que permitem a construção de recortes regionais e territoriais.

Baseando-se nessa argumentação, pode-se conceber a o espaço vivido como uma construção eternamente inacabada e que o desafio da Geografia permanecerá *ad aeternum*

enquanto existirem as dimensões humanas, temporais e espaciais. Estas nunca serão definitivas, pois o progresso técnico, a cultura, a história, a dinâmica política, os interesses humanos e a natureza sempre irão mudar o entendimento dessas configurações. Os mapas fazem-se e desfazem-se, recriando-se continuamente.

Deve ser, pois, uma constante curiosidade geográfica apreender as paisagens resultantes da dinâmica homem-meio ambiente: os números da demografia, as formas de povoamento, as maneiras de utilização dos recursos naturais para a manutenção ou avanço socioeconômico das comunidades humanas, as interações sociais, as relações econômicas, as formas de governo e as práticas de política etc. Noutras palavras, é papel da Geografia compreender os espaços, visto que esse entendimento permite descobrir a essência da vida social do homem: como ele vive, as oportunidades e/ou limitações que têm, os problemas e as possibilidades de solução, a satisfação ou não de suas demandas mais básicas até as mais complexas e elaboradas. Enfim, tudo pode ser interpretado por meio da categoria espaço.

Braga (2007, p. 68), *apud* Hartshorne (1978) afirma que “a Geografia tem por objetivo proporcionar a descrição e a interpretação, de maneira precisa, ordenada e racional, do caráter variável da superfície da Terra; (...) descrever e interpretar o caráter variável da terra, de lugar a lugar, como o mundo do homem; (...) proporcionar a descrição científica da terra como o mundo do homem”.

Nesse sentido, como tantos outros direcionamentos da vida humana em sociedade, o ideal de desenvolvimento, cujos contornos conceituais se ancoram essencialmente nas características espaciais e temporais também variam sobre a extensão territorial habitada pela espécie humana. Padrões de desenvolvimento mudam significativamente de uma região para outra no globo e até dentro de territórios mais unificados, como por exemplo no território brasileiro. Ora, se para o habitante de um grande núcleo urbano como São Paulo a cultura, as condições econômicas, técnicas e estruturais, a história e as configurações ambientais são tão diferentes do que se pode encontrar para um habitante de uma comunidade indígena do Norte ou ainda uma povoado quilombola do Nordeste brasileiros, como podem essas pessoas ter o mesmo ideal, as mesmas visões e objetivos de desenvolvimento? Certamente populações tão diversas também divergirão no tocante a oportunidades econômicas, possibilidades de crescimento, políticas públicas, papel do Estado, formas de governo aceitáveis e ideais etc.

Logo, considera-se o conceito de espaço fundamental para se compreender a geografia. Há, todavia, que se enfatizar que a definição de espaço é por demais abrangente, forçando compreensões demasiadamente amplas e genéricas. É daí que surge a necessidade de

se estabelecer recortes que permitam observar sistematicamente e descrever subespaços, como as regiões e os territórios e suas paisagens.

Corrêa (2000, p. 22) afirma que “o conceito de região está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, quer dizer, à aceitação da ideia de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si”.

As regiões podem ser compreendidas como sendo recortes homogêneos de um espaço amplo e genérico. Tais recortes, apresentam similitudes em aspectos a serem observados sob o viés geográfico, seja relativo à localização; seja relativo ao tipo de clima, flora ou fauna presente; seja pelas características de formação do solo, do relevo etc. Pode ainda apresentar semelhanças relativas à cultura, a história, às formas de ocupação dos espaços, características étnicas de um dado povo etc. Outro aspecto que é levado em conta para se determinar um recorte regional são as relações sociais, econômicas, políticas e culturais, que se aproximam por interesses comuns, por interações territoriais ou ainda por configurações ambientais próprias.

Como se vê, determinar regiões não é uma tarefa simples e a complexidade aumenta mais quando se observa uma multiplicidade de fatores que intervêm na composição dos subespaços geográficos. Oficialmente, a delimitação de fronteiras regionais acaba sendo uma arbitrariedade, baseada em conveniências políticas, estruturas de poder, interesses econômicos. Nas palavras de Nóbrega (2015, p. 109) “a região, assim, é considerada como uma abstração, fruto de uma ação administrativa e burocrática”.

Esse caráter abstrato cobra seu preço. Isto porque torna desafiante o trabalho do pesquisador, gerando prismas ambíguos e tornando a definição de metodologias para apreensão da realidade ao mesmo tempo um processo complexo e questionável. Há que se falar que dependendo do modo em que o recorte regional seja construído, as realidades observadas se apresentarão divergentes.

Diante desse quadro, sabe-se que a ciência busca sistematizar as definições e os métodos de modo a padronizar os pontos de vistas e as formas de observação. Crê que dessa forma a realidade pode ser observada, descrita, comparada e experimentada por diferentes observadores (pesquisadores) e ainda assim os resultados não destoarão. Logo, a intangibilidade das definições regionais representa um sério desafio para os estudos científicos.

A Geografia, pois, tem ao longo de sua história buscado chegar a um denominador comum nesse quesito. Autores como Ratzel adotaram um viés naturalista à concepção de região. Sob esse entendimento, a composição natural do ambiente é que determinava o processo de regionalização, imperando sobre os interesses, comportamentos e ações humanas. Já outros autores que concordaram com Vidal de La Blache creditavam à cultura e ao domínio de técnicas

o fator imperativo na definição das regiões, pois estes aspectos favoreceriam e até determinariam os fluxos de interação social, econômica, cultural e comportamental das pessoas (FONSECA, 1999, pp. 90-91) (NÓBREGA, 2015, pp. 113-114).

Fonseca (1999, p. 92) explica que a partir dos anos 50 do século passado algumas mudanças foram levadas a cabo nas metodologias e formas de sistematização do conhecimento geográfico. O autor aponta que os sistemas teórico-quantitativos, resultante do positivismo lógico e dedutivo torna a região uma “criação intelectual, definida a partir de procedimentos classificatórios, originários das ciências naturais”. Assim, continua o argumentando, citando Corrêa (1986, p. 32), que “a região é uma classe de área, definida estatisticamente como sendo um ‘conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares’” (*ibid*).

Questiona-se, entretanto, se numa distribuição espacial genérica, o que mais importa para determinar políticas públicas de desenvolvimento, por exemplo. Será que seriam as similitudes ambientais da superfície da Terra ou será que as regras de convívio social e os fatos essenciais ligados à cultura, nos dizeres de La Blache (citado por Braga, 2007)? Ora, é possível se encontrar semelhanças na composição ambiental em territórios distantes do planeta e ainda assim observar composições sociais, econômicas e culturais diversas nestes. Então, o que mais importaria para uma análise da ocupação do espaço geográfico pelo homem?

A relação homem-espaço é o foco da geografia, assim como a relação espaço-desenvolvimento é o foco desse estudo. Assim, sem se afastar da regionalização espacial, tipicamente naturalista, busca-se por meio desse estudo compreender mais a fundo outros aspectos que determinam a ocupação e a taxa de sucesso das sociedades nestes espaços. É provável que a apreensão da realidade tanto do ambiente natural, quanto das configurações históricas, econômicas, sociais e culturais tornem possível desvendar os pontos-chaves determinantes no processo de desenvolvimento da humanidade, da interpretação da presença do homem sobre a Terra, bem como entender a formação da sociedade e o usufruto da convivência social.

Ao se prender ao entendimento das características do solo, do clima, da hidrografia, do relevo entre outros aspectos meramente naturais, a regionalização não consegue mensurar a representatividade que o homem tem na constituição dos seus próprios espaços e a diversificação destes em regiões.

É por essa argumentação que se tenta aqui desvendar como ocorre a configuração da regionalização do Rio Grande do Norte pelo espectro da atuação das gestões públicas locais. Tal descoberta levará aos observadores entender os impactos de aspectos geográficos, sociais,

políticos, econômicos e históricos e como estes municípios têm contribuído para o desenvolvimento e/ou subdesenvolvimento dos territórios municipais ou ainda das mesorregiões que os contêm.

Compreende-se que tais descobertas levarão ao entendimento de aspectos importantes para a promoção de políticas públicas, gestão local das esferas do Estado, formação de consórcios intermunicipais, apoio de outras esferas do Estado no que diz respeito aos esforços desenvolvimentistas etc.

Então se o espaço se trata de um ambiente genérico, tipicamente natural, produzido e produtor das relações sociais e das estruturas resultantes dessas relações, as regiões são recortes que guardam similaridades de características, naturais, mas, sobretudo, históricas, culturais, sociais e relacionais. Se o espaço guarda em sua essência primitiva a concepção natural, concreta, as regiões são por definição abstrações políticas, derivadas da leitura de governos e agentes políticos e econômicos, fruto da burocracia estatal. Portanto, pode-se concluir com relativa facilidade que se temos na elaboração da definição de espaço menos conflitos, o contrário ocorre no desenho de fronteiras regionais. Visto que ao fim de um amplo exercício de mapeamento, acabam ainda por se render às arbitrariedades do poder político e econômico, preponderantemente.

As regiões são constructos resultantes em grande parte de aspectos históricos, culturais e derivados das relações socioeconômicas mantidos em seu interior. Nesse ponto, um continuum de terras pode ser dividido regionalmente, embora guardando semelhança física entre si, como se fora um único espaço. As diferenças serão percebidas, principalmente no que toca às formas de relacionamento, ao modo de vida, à cultura, às conexões econômicas (produtivas, comerciais e de prestação de serviços) e ao uso de infraestruturas (tais como estradas, escolas, hospitais etc.). Aí, será possível regionalizar, quando for possível particularizar socioeconomicamente o uso dos grandes espaços.

Dentro das regiões poderão ser encontrados os territórios. Estes, são recortes ainda mais precisos do espaço geográfico, instância onde se explica mais pormenorizadamente as relações humanas de poder, de ação política de agentes do Estado e da sociedade civil. O conceito de território é essencial para explicar a ocupação dos espaços, a formação de regiões e o convívio das pessoas.

Se é assim, com o intuito de explicar como as administrações municipais têm (re)desenhado o mapa do desenvolvimento no Rio Grande do Norte, faz-se fundamental compreender conceitualmente estes recortes espaciais, para entender como se dá a ação do Estado em seu interior.

2.2 TERRITÓRIO: ESPAÇOS DE PODER E AÇÃO DO ESTADO

Os territórios são os espaços de convivência social por excelência. Neles as pessoas estabelecem suas relações mais próximas, manifestando suas crenças, seus costumes e seu comportamento social. São também os territórios a instância onde ocorre o trabalho e as trocas econômicas que atendem as necessidades humanas por meio da produção, do comércio e da prestação de serviços. É ainda neste tipo de recorte espacial onde as instituições se estabelecem, arbitrando fronteiras, direitos, deveres e delimitações jurídicas que afetam a liberdade natural do homem. Há ainda, e não menos importantes, os delineamentos concretos do espaço, determinantes para que os fenômenos relacionados anteriormente aconteçam: clima, tipologia do solo, caracterização da flora e da fauna, aspectos hidrográficos e de relevo. Entretanto, na conceituação mais recente, estes atributos típicos da geografia física, ainda que relevantes, têm-se tornado cada vez mais insuficientes para definir as fronteiras territoriais.

Municípios, unidades federativas, estados-nação, são considerados, cada um em sua amplitude de convivência e relações entre os indivíduos, autonomia administrativa ou soberania, caracterização geográfica ou limites espaciais territoriais. Assim considerados, necessitam politicamente de uma demarcação fronteiriça largamente aceita pelas comunidades do entorno, de modo que se estabeleça perímetros de convivência econômica, relacionamentos sociais e até mesmo atuação administrativa. Logo, como se pode inferir, as relações de poder tomam vulto sobre territorialidade, à medida que os atributos naturais perdem sua preponderância.

Diversos autores em suas abordagens mais recentes, inclusive, reconhecem outros tipos de territórios que não aqueles tradicionais, cujos espaços poderiam ser medidos e estabelecidos de forma mais concreta. Noutras palavras, abstrações como as redes, podem constituir territórios. Para tanto, pode-se considerar redes estabelecidas por setores produtivos ou ainda comerciais; ou pode-se exemplificar as divisões espaciais de atuação de grupos específicos, como agrupamentos indígenas como facetas do mesmo conceito. Esses exemplos, muito mais fluidos e menos formais, não perdem o caráter territorial. Há que se considerar, no entanto, que essas escalas territoriais variam no tempo e no espaço, construindo-se e se desconstruindo com dinâmica social, econômica e cultural verificada neles.

Nessa linha argumentativa, vê-se que os territórios são espaços vitais para a convivência humana, determinando em grande medida os níveis de sua satisfação, da efetivação dos potenciais sociais e do progresso geral das pessoas. E, justamente por ter esse caráter, que

se percebe nos territórios as diferenças entre os indivíduos, suas relações de conflito e/ou complementaridades, bem como a influência de uns sobre outros. Ora, se existem diferenças entre indivíduos e se ocorre influências de uns sobre os outros, há de se convir que o território se configura como espaço de poder.

Sobre espaço de poder há que se falar da dinâmica que constitui o poder em si. Podendo ser compreendido como a capacidade de determinar comportamentos, ações e dominar ou subjugar contextos, é importante enxergar o caráter fluido e relacional do mesmo, perpassando instituições e indivíduos e configurando-se e reconfigurando-se numa dialética *ad aeternum* e circular. Sobre isso, relatava Foucault (2004, p. 193):

É preciso não tomar o poder como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, de uma classe sobre as outras; mas ter bem presente que o poder não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detém exclusivamente e aqueles que não o possuem. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

Em cada situação e em cada local as relações ali constituídas determinam as configurações de poder e essas por sua vez influenciam a concepção, a utilização e até a segmentação do espaço geográfico. Noutras palavras, não há território sem poder e não há relações de poder sem uma cadeia de interesses, influências e ações sobre o espaço de convivência.

Raffestin em sua obra *Por uma Geografia do Poder* (1993), diz que “o poder político é congruente a toda a forma de organização” (p. 18). Coloca nessa frase a manifestação da ação objetiva de homens sobre seus pares, por meio das relações sociais, econômicas, das institucionalidades e todo o seu aparato jurídico, burocrático etc. Ele diz ainda que (pp. 53-4):

Sendo co-extensivo de qualquer relação, torna-se inútil distinguir poder político, econômico, cultural etc. Sendo toda relação um lugar de poder, isso significa que o poder está ligado muito intimamente à manipulação dos fluxos que atravessam e desligam a relação, a saber, a energia e a informação.

Noutras palavras, fica dito que o poder se manifesta nas relações (em todas) e vincula-se essencialmente ao fluxo de informações e de energia. O que deixa subentendido, para fins do objetivo desse texto, que a ocupação dos espaços (e suas formas) por populações e

o domínio e uso de recursos ali disponíveis (por meio da exploração e/ou extração, beneficiamento e/ou transformação e comercialização), são resultantes de um complexo *continuum* de fluxos informacionais e energéticos, que se deslindam no exercício do poder.

Retomando o sentido das palavras de Foucault (2004), embora o poder não seja como um bem que pode pertencer a um ou alguns, a rede que o constitui tende a beneficiar alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros. E tais benefícios se manifestam sob a forma de predomínio ideológico, domínio econômico, exercício da autoridade, controle político, poder jurídico, influência social etc. Nesse ponto a discussão aqui empreendida se encontra com essa percepção. A rede de poder, sua cadeia e os seus elos são determinantes na composição territorial, bem como são determinantes na qualidade de convivência de cada ser no espaço geográfico.

Ao se falar em qualidade, fala-se nos aspectos humanos mais primitivos: necessidades e potenciais. Necessidades básicas de sobrevivência, de segurança e de convívio com os pares; e superiores de realização e de autorrealização pessoal, conforme a teoria da hierarquia das necessidades do psicólogo Abraham Maslow. Por outro lado, há os potenciais humanos que permitem não somente a satisfação das necessidades individuais, mas também o progresso da própria comunidade, por meio da produção e reprodução do conhecimento, da produção e da dinâmica da economia, da contínua inovação e desenvolvimento humano e social. É, pois, no espaço geográfico e no território, preponderantemente, onde esses fenômenos se dão.

Portanto, quaisquer obstáculos no processo de efetivação dos potenciais e na satisfação das necessidades dentro de um território, configuram entrave ao desenvolvimento e a satisfação humana. Daí a importância de se compreender como se dão as relações de poder e como o seu fluxo influencia a composição espacial, seja regional ou territorialmente.

Para Claude Raffestin (1993), o território não é estabelecido apenas pela delimitação de fronteiras legais. Segundo este autor, a territorialização ocorre sob manifestação do poder em um determinado recorte espacial. Mas, se os territórios são, por excelência, locais onde as relações de poder se dão. Logo, a composição espacial destes segue o fluxo destas relações e determinam, até certo ponto, as fronteiras de sua existência. É assim, que nações e suas unidades federativas (estados ou províncias e municípios) são plenamente abarcados pelo referido conceito. Paralelamente, o Estado (enquanto instituição) se beneficia desse conceito para exercer com legitimidade o poder político que o sustém.

Sinteticamente pode-se dizer que embora a existência de instituições não seja condição indispensável para a definição de um território, não há dúvidas de que na composição

sociológica atual, são fundamentais para a sua manutenção e desenvolvimento. Muito provavelmente uma nação ou uma província não conseguirão se manter ou progredir sem a ação de instituições que lhes são basilares.

Por consequência, o Estado, enquanto instituição amplamente dotada de poder, autonomia e até soberania (para os casos dos estados-nação) se constituiem instância fundamental para a demarcação territorial. Isso porque o Estado, seja como nação, seja como unidade federada, exerce domínio sobre as suas populações, determinando por meio de leis e outros dispositivos jurídicos o comportamento, as punições, os direitos e as prerrogativas dos cidadãos. Por outro prisma pode-se afirmar que o Estado se serve do conceito de território para se legitimar enquanto agente de poder na sociedade.

Aristóteles afirmava (MOTTA, 2017, p. 20) que o homem é um animal político e viver em sociedade é um impulso natural. Conforme o filósofo, a satisfação das necessidades humanas, o desenvolvimento de seu potencial e a sua felicidade dependiam desse agrupamento. Logo, a partir da afiliação familiar os homens vão se agregando a outros, formando inicialmente clãs, depois em comunidades maiores vão estabelecendo a sociedade e finalmente se organizam em cidades-estados, que aqui pode-se denominar de *celula mater* do Estado Moderno. Como desde o seio familiar surge naturalmente uma ordem hierárquica, as relações de liderança e governo vão se estabelecendo até se tornarem tão formais e normativas quanto nas instituições.

Naturalmente as comunidades se assentam sobre espaços e os limites de sua convivência vão desenhando as fronteiras territoriais. O adensamento populacional, a complexidades nas relações e as relações de poder que aí vão se estabelecendo conduzem a sociedade ao estabelecimento do Estado.

Diferentemente do que dissera Aristóteles, Platão preconiza que o Estado deve ser buscado na sua forma idealizada, visto que o alcance desse ideal corresponderá ao alcance da perfeição da vida em sociedade. Esse pensador conduz suas reflexões e proposições para a política, as formas de governo e a estruturação normativa do Estado, ou seja, para o modo de funcionamento da instituição. Assim, explicita que os governos podem ser monárquicos, democráticos ou aristocráticos, sendo que a degradação da liderança levaria a monarquia à tirania, a democracia à anarquia e a aristocracia à oligarquia (AZAMBUJA, 2008).

Ao estabelecer esses pressupostos, Platão reconhece o poder como sendo um atributo fundamental ao Estado, expõe as formas de seu exercício e reconhece maneiras típicas de degradação da sua prática. O que se quer explicar com isso é que a relação íntima entre o espaço territorial e a existência do Estado é amalgamada pelas relações de poder, daí ser

praticamente impossível, no momento social atual, analisar um sem observar a influência do outro no fenômeno.

Para ainda melhor compreender a profundidade da relação intricada entre Estado e território, ainda abordando o poder, Norberto Bobbio (1987, p. 82-83) apresenta as seguintes tipologias para esse fenômeno social: “poder político, baseado no domínio legítimo da força e o comando da população sobre um determinado território; o poder econômico, baseado no acúmulo de riquezas entre os diversos elementos considerados; e o poder ideológico, baseado no conhecimento (*apud* BLUM, 2014, p. 33). Ora, estão postos nessa declaração os elementos fundamentais para a sustentação das sociedades modernas: política, economia e técnica. E estes não se dissociam nunca das políticas de Estado e muito menos são inertes aos movimentos do pêndulo do poder.

Citando Haesbert (2011) em sua obra *O Mito da Desterritorialização – Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade*, Blum (2014, pp. 31-32), explica que há três vertentes para se analisar o território:

a vertente política ou jurídico-política, a vertente cultural ou culturalista, e a vertente econômica ou economicista. (...) a vertente cultural dá mais ênfase às dimensões simbólicas em que o Território é percebido como produto da “apropriação/ valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido”, a vertente economicista, ainda que menos difundida, “ênfatiza a dimensão das relações econômicas, onde o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital trabalho, como produto da divisão ‘territorial’ do trabalho, por exemplo”(...) Por fim, a vertente política é aquela que analisa o Território enquanto um “espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

Para fins desse trabalho, portanto, não será analisado apenas um território, mas uma composição regional de vários, se valendo principalmente a da vertente política. Nesse caso, a análise se deu a partir do exercício do poder do Estado no interior dos municípios, limitados a esta espacialidade por questões legais (constitucionais) de autonomia administrativa, mas observando-se os resultados regionais da ação, visto que as ações territoriais locais geram impactos regionais. Usou-se como fronteiras regionais as mesorregiões do Rio Grande do Norte.

Se o foco é a vertente política do poder, há que se fazer uma reflexão acerca do que é política. E sobre isso não há como discorrer sem lembrar das abordagens aristotélicas. Aristóteles que viveu entre os anos 384 e 322 a.C. defendia a perspectiva de que o ser humano é um animal político e assim sendo é um ser que instintivamente busca conviver em sociedade, relacionando-se para alcançar seus objetivos pessoais, impondo sua visão e suas vontades em

dados momentos e abrindo mão deles em outros para poder se manter convivendo no grupo (SILVA, 2018).

Derivando do grego *polis*, o vocábulo política traduzido do grego *politikós*, refere-se ao ser cidadão, que vive em ambiente social onde vários de sua espécie habitam, sob as normas, a cultura, as instituições (formalizadas ou não) e o território. Logo, pode-se conceber a política como sendo a atividade que permeia o indivíduo em sua vida pública. Silva (*id.*), afirma que os filósofos buscaram apresentar distinções entre a esfera política e outras da vida do indivíduo, visto que a generalização além de não trazer clareza conceitual, certamente condenaria a política enquanto categoria de análise da vida humana. Nesse ponto, apresenta uma distinção simples, defendida pelo próprio Aristóteles: a vida privada, onde o indivíduo exerce governo totalitário, não precisando prestar contas a ninguém dos seus atos dentro da sua propriedade e intimidade; e a vida pública, onde o indivíduo está sob os auspícios da política, do governo de seu povo, donde goza de relativa autonomia e liberdade. Relativa, nunca absoluta, pois nesse ambiente o indivíduo é um entre muitos iguais.

Ora, na prática, sabe-se que cada ser, independentemente da sua posição social, possui certa amplitude de autonomia e liberdade para fazer e decidir por aquilo que mais lhe convier, todavia, ainda que no seu próprio ambiente privado, está sob os princípios, determinações e normas políticas. De modo que, ainda que não se trate de um poder onipotente e onipresente, a política perpassa a vida dos indivíduos de forma bastante abrangente.

Esse estudo tenta entender como as administrações municipais têm contribuído para o desenvolvimento humano nas mesorregiões do Rio Grande do Norte. Logo, credita, por hipótese, à esfera por excelência de atuação do poder político, a competência de prover as condições necessárias para produzir o progresso das pessoas, tanto individualmente quanto coletivamente. Nessa acepção, busca entender como os territórios municipais do Rio Grande do Norte exercem influência regional e como o poder político exercido pela principal instituição da sociedade moderna – o Estado – tem sido efetivo no exercício do seu poder para o fim específico que se pretende analisar.

Assim sendo, o poder político, oriundo da institucionalidade Estado, é fundamental para o exercício das políticas de desenvolvimento. Talvez caiba aqui a diferenciação do sentido termo política empregado no singular e no plural. No singular, trata-se da ação genérica, manifesta nos interesses e posicionamentos das pessoas e das instituições. É também a essência do poder do Estado. No plural, é o conjunto distinto de posicionamentos que fazem com que o poder estatal seja posto em prática. Explicando de outra forma, as políticas de saúde, educação, segurança, por exemplo, são formas de exercício do poder político pela instituição Estado.

Como as políticas de desenvolvimento são exercidas pelas municipalidades nas mesorregiões do Rio Grande do Norte é o ponto fundamental dessa discussão. Como o poder político tem sido efetivo nessa promoção é a área central na abordagem. E como isso tem sido percebido e impactado a conformação do desenvolvimento regional é o viés geográfico que se pretende apreender e descrever ao final deste texto.

Ora, para tanto, é necessário se tomar como base um significado padrão de desenvolvimento. Mesmo se estando ciente de que a abordagem teórica sobre essa temática é diversa e até certo ponto, polêmica. Entretanto, para fins teóricos e metodológicos, fez-se uso da concepção de desenvolvimento adotada pelo Programa Nacional das Nações Unidas – PNUD, que vislumbra como foco principal o ser humano. E conforme o PNUD, na sociedade ideal (desenvolvida) todos os indivíduos têm condições de prosperar economicamente, tanto pelo aspecto intelectual (da formação educacional e profissionalizante), quanto pelo aspecto sanitário (relativo aos aspectos da saúde individual e coletiva dos cidadãos) (PNUD, 2010).

Tendo dito isso, torna-se possível alcançar os objetivos desta pesquisa por meio da averiguação do IDHM dos municípios, agregando e calculando as suas médias por mesorregião do Rio Grande do Norte e complementando (devido ao lapso temporal da última publicação do IDHM feita apenas em 2010) com o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, com dados de 2016 (última publicação). É preciso que reforçar que ambos os índices atendem os pré-requisitos do conceito de desenvolvimento adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O fato é que o poder institucional do Estado, ou poder político influencia na vida das pessoas, afetando positiva ou negativamente a segurança, o desenvolvimento intelectual, a saúde física e mental, o ambiente econômico, a manutenção e enriquecimento cultural, a infraestrutura pública para o convívio civilizado etc. Os territórios, se desenvolvem mais ou menos a partir dos resultados alcançados pelo poder político exercido pelas instituições estatais.

Então, na perspectiva dialética de que o homem é influenciado pelo espaço, mas também é determinante em influenciá-lo, reconfigurando-o a partir de sua ação e do poder nele exercido, não há como entender os mecanismos de desenvolvimento territorial sem que se entenda o emprego do poder pelo Estado.

Democraticamente as pessoas escolhem os seus representantes políticos. Aqueles que sob a égide institucional do Estado irão exercer o poder para fazer valer os interesses políticos da coletividade, tornando possível a vida civilizada, social e cidadina. Os cidadãos, por esse prisma, não são apenas meros espectadores, mas agentes que atuam influenciando a

política. A taxa de sucesso dos governos, de certa maneira, deve corresponder às expectativas dos cidadãos.

Daí, dentre outros fatores, a importância para o Estado das divisões territoriais. Neles, representantes escolhidos pelo povo, exercem o papel de liderá-los, numa ação direta, objetiva e com bases democráticas. Não fosse assim, governos distantes imporiam o poder de forma genérica, não respeitando as particularidades do território, deixando à mercê populações que tendo sua própria dinâmica de convivência social, econômica, cultural e geográfica, não seriam atendidas pelo exercício do poder político. Expondo de outra maneira, pode-se dizer que as esferas territoriais mais restritas, como os estados e os municípios (principalmente esses últimos) são fundamentais para a existência da democracia e para a fluidez do poder político no espaço mais amplo.

Dito isso, faz-se fundamental compreender como se deu e ainda se dá os processos de regionalizações no espaço. A partir de uma visão abrangente e geral, serão abordadas nas próximas sessões os modelos teóricos, a regionalização do Brasil e por fim a regionalização do Rio Grande do Norte.

Antes que se inicie, é relevante frisar que a própria decisão de regionalização é uma decisão política, feita pelo Estado, que arbitra em função de interesses políticos, de ideais e fluxos sociais, econômicos, culturais e características naturais.

2.3 PROCESSOS DE REGIONALIZAÇÃO: MODELOS TEÓRICOS E PARADIGMAS

Anteriormente se falou que regiões eram recortes espaciais que apresentavam similaridades e os diferenciavam de espaços maiores e que não são homogêneos. Falou-se também da importância que esses recortes têm para a compreensão da geografia, de aspectos naturais, culturais, políticos e sociais em interação. Todavia, não se falou como se chega a uma divisão regional, tecnicamente, politicamente e/ou teoricamente.

Faz-se importante dizer que autores que abordam a temática, assim como Fonseca (1999), Corrêa (2000) e Nóbrega (2015, p. 109), falam do sentido polissêmico do vocábulo região. Noutras palavras, o termo é interpretado por diversos sentidos e por vezes compreendido e praticado distintamente. Há um profundo debate na Geografia sobre a temática e a definição de região já sofreu algumas mudanças no decorrer da história. Inclusive, a própria ciência geográfica tem alterado parâmetros, influenciando a concepção de seus conceitos mais básicos, principalmente o de região.

Para Corrêa (2000, p. 8), desde que a Geografia desprende-se dos saberes genéricos e totalizantes, agrupados sob égide ora da matemática ora da filosofia ou das ciências naturais, no século XIX, tem buscado compreender e interpretar os espaços, os territórios e as regiões sobre o planeta Terra. Para fins de clareza, este texto usa a definição de Corrêa (*id.* p. 24) para a expressão em discussão: “o conceito de região está ligado à noção fundamental de *diferenciação de área*⁵, quer dizer, à aceitação da ideia de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si”.

A priori, a ciência geográfica serviu-se do determinismo ambiental para tentar explicar a relação do homem com o espaço em que vivia, afirmando que seu comportamento, suas características sociais e inclusive sua capacidade de progredir estavam intimamente vinculadas às condições naturais que o cercavam: clima, relevo, vegetação, geologia etc. A região era uma porção da superfície da Terra que apresentava uniformidades em relação a estes aspectos. Como diz Corrêa (2000, p. 24) “uma região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes”. Por este prisma, o homem era “vítima” do seu meio e não havia muito a fazer diante dele, visto que sua configuração era determinante.

Herbertson (1905 *apud* Corrêa, 2000, pp. 24-25), seguindo esse paradigma geográfico e fazendo uso de atributos como relevo, clima e vegetação, chegou a determinar que a Terra possuía seis tipos de regiões: polar, temperada fria, temperada quente, tropical, montanhosa subtropical e terras baixas e úmidas subtropicais. Essas regiões, segundo o próprio Herbertson não apresentavam proximidade espacial. No entanto, o autor ainda propôs 15 subtipos e 57 regiões naturais sobre o planeta, essas sim, apresentando contiguidade.

A concepção determinista acabou por tomar como absoluta a lente de análise de que as ocupações dos espaços pelos homens foram delimitadas pelas características ambientais. Isso fez com que os geógrafos dessa corrente passassem a considerar como relações de causa e efeito a superioridade de algumas regiões sobre outras, algumas etnias sobre outras e usar isso como explicação para o desenvolvimento ou subdesenvolvimento de nações ou regiões do planeta.

Depois, dada a contribuição de geógrafos franceses, diante do contexto político e social da época na França; e percebendo a Geografia que as paisagens não eram construções meramente naturais, mas fruto da ação do homem na história, chegou-se a um novo paradigma. A Geografia passou a considerar então o possibilismo nas relações da humanidade com o ambiente natural que o circundava. O indivíduo e as comunidades deixaram a posição de

⁵ Destaque em itálico feito pelo texto original.

“vítimas” do ambiente para assumir a função de agentes geográficos, cujas ações e relações construídas no espaço o modificavam, conforme as múltiplas possibilidades que o próprio ambiente oferecia.

Nesse paradigma, Corrêa (2000, p. 13) afirma que “o objeto da geografia possibilista é, portanto, a região, e a geografia confunde-se, então, com a geografia regional”. Isso porque, segundo o mesmo autor, o ambiente criado pelo homem, transformado cultural ou geograficamente, passa a apresentar características semelhantes em uma dada extensão territorial identificável. Isso deriva, diz o mesmo autor (*id.* pp. 27-28) do fato de que “a evolução das relações entre o homem e a natureza, que, ao longo da história, passam de uma adaptação a uma ação modeladora, pela qual o homem com a sua cultura cria uma paisagem e um gênero de vida, ambos próprios e peculiares a cada porção da superfície da terra”.

Noutras palavras, o ambiente não pode ser determinante, visto que os humanos não só se adaptam a ele como, sobretudo, o modificam com sua ação cultural, política, econômica e de relacionamento social. E se os fatos correntes, assim como os históricos, evidenciam essa verdade, o determinismo perde força como paradigma da geografia, à medida que o possibilismo torna-se factível. Nessa concepção, a:

A região geográfica abrange uma paisagem e sua extensão territorial, onde se entrelaçam de modo harmonioso componentes humanos e natureza. A ideia de harmonia (...), constitui o resultado de um longo processo de evolução, de maturação da região, onde muitas obras dos homens fixaram-se, ao mesmo tempo com grande força de permanência e incorporadas sem contradições ao quadro final da ação humana sobre a natureza” (CORRÊA, 2000, p. 28).

Assim, a busca do geógrafo residiria na identificação da singularidade da região. Quais os elementos de caráter natural e humano que ocorrendo ali tornavam aquela extensão única, cujos comportamentos não se repetiam noutros espaços? Assim, ao invés de espaços totais, se tornam possíveis regiões (ou recortes do espaço total), onde os critérios que demarcam as fronteiras podem ser as características da vegetação ou o clima ou relevo ou ainda fatos humanos, como agrupamentos históricos, tipos de ocupação etc. No Rio Grande do Norte a Mesorregião Agreste Potiguar, por exemplo, é determinada principalmente pelas características climáticas encontradas em suas terras. Já a Mesorregião Central Potiguar apresenta uma área sertaneja, caracterizada como microrregião, cujas fronteiras históricas e culturais transpõem o estado do Rio Grande do Norte e adentram a Paraíba: porção regional denominada de Seridó. O interessante é que ambas as áreas usadas no exemplo, apresentam características naturais que as aproximam em dados instantes e as distinguem em outros, seja pelas características

climáticas, de solo, de relevo ou das populações que nelas habitam. Verdadeiramente pode-se dizer então, que o que une e também distingue as regiões é o seu povo, a sua cultura e o seu modo de vida e como esses aspectos interferem no meio natural.

Nos anos 1940 o IBGE dividiu o Brasil em regiões fisiográficas e, a despeito da nomenclatura, fez uso dos princípios de Vidal de La Blache e sua corrente possibilista ao regionalizar o país (*ibid.*).

O estudo da Geografia ainda apresenta um terceiro paradigma, o do método regional. Neste, segundo Corrêa (2000, p. 14), “a diferenciação de áreas não é vista a partir das relações entre o homem e a natureza, mas sim da integração de fenômenos heterogêneos em uma dada porção da superfície da Terra. Conforme o mesmo autor o “método regional focaliza (...) o estudo de áreas”, tentando compreender suas próprias diferenciações, como objeto da geografia.

Nesse sentido, considera-se a Geografia uma ciência de síntese que busca apreender e descrever fenômenos heterogêneos espalhados pelo globo terrestre, interpretando-os e estabelecendo diferenciações de área. Corrêa (*id.*) diz que o método regional não busca uma organização espacial, apenas busca a descrição e a regionalização dos fenômenos.

Após a Segunda Guerra Mundial, o contexto econômico, tecnológico e social influenciou sobremaneira as ciências, bem como a Geografia em particular. As formas de consumo, de transporte, as moradias e a aceleração da urbanização em várias áreas do globo trouxeram novos desafios para explicar a humanidade e sua respectiva ocupação dos espaços. Corrêa (2000, p. 17) afirma que uma “nova divisão social e territorial do trabalho é posta em ação, envolvendo introdução e difusão de novas culturas, industrialização, urbanização e outras relações espaciais”.

O espaço passa a ser visto como um resultado de uma série de decisões e ações sobre a localização de pessoas, do trabalho e da ação do homem sobre a superfície do planeta. Talvez não se possa mais falar em regiões inalteradas pela atividade humana. Daí a Geografia do século XX precise mais que explicar os espaços, mas, justificá-los à luz das mudanças e dos processos políticos, sociais e econômicos que os delineiam.

Desse contexto nasce a *Nova Geografia*. Baseada na formulação de lei e em padrões positivistas de investigação e análise, estabelece a definição regional sob os rigores quantitativos e teóricos, não admitindo vieses dúbios ou superficiais. Procura estabelecer a organização espacial, explicando o porquê da localização de cada coisa e cada ação na Terra. Nisso, serve muito ao capitalismo do pós-Guerra.

Especificamente no que trata a regionalização, pode-se dizer que:

A nova geografia, fundamentada no positivismo lógico, tem a sua própria versão de região, que se opõe àquelas associadas aos paradigmas do determinismo ambiental e do possibilismo. A região, neste novo contexto, é definida como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares (CORRÊA, 2000, p. 32).

Elaborar a definição de regiões sob essa égide, ganha outra dimensão. Ao invés de se propor regionalizações estanques e padronizadas, visualizadas por uma única lente, a Nova Geografia propõe a utilização de outras lentes, sejam estas climáticas, econômicas, sociais, culturais etc. Assim, conforme atesta Corrêa (2000, p. 33) se “as regiões são definidas estatisticamente, isto significa que não se atribui a elas nenhuma base empírica prévia. São os propósitos de cada pesquisador que norteiam os critérios a serem selecionados para uma divisão regional”. Nisso surge dois enfoques de regionalização, um simples, quando considera apenas uma variável ou critério, como por exemplo o perfil climático; e outro complexo, quando considera uma variedade de critérios, como por exemplo, o climático (tropical, temperado, úmido etc.), produtivo (região agrícola ou industrial ou portuária etc.) e econômico-social (região desenvolvida, em desenvolvimento ou subdesenvolvida).

Dessa forma, a Nova Geografia proporciona aos objetivos do trabalho ora tratado um paradigma deveras relevante. Ao invés da visualização estanque, fisiográfica e unidimensional proposta pelo mapeamento tradicional, o Rio Grande do Norte pode ser regionalizado pelas condições de desenvolvimento oriundas da gestão pública municipal nos seios de suas mesorregiões. A observação ainda que complexa deverá lançar luzes sobre as políticas públicas, permitindo a ação estratégica das institucionalidades do Estado com o fim de produzir resultados mais eficazes para o espaço geográfico e a população que o compõe e determina.

Importante se faz frisar de que não se trata de encontrar regiões homogêneas e nem contudo de se construir mapas de regiões funcionais, ainda que eles possam em maior ou menor grau se caracterizarem durante a análise de dados coletados. O que se pretende é analisar não apenas pela ótica determinista do ambientalismo, mas sobretudo pela lente dinâmica da ação política, econômica e social local, liderada pelas instituições do Estado, como se desenha o mapa do Rio Grande do Norte.

A verdade é que o século XX e os eventos políticos, econômicos, sociais e tecnológicos ocorridos em seu bojo, promoveram uma ampla e profunda remodelação da relação da espécie humana com o seu ambiente. As formas de ocupação dos espaços cederam a essas transformações, recriando as formas espaciais precedentes, transformando as

regionalizações até então comumente aceitas e colocando sob xeque os paradigmas geográficos do determinismo ambiental, do possibilismo e do método regional. Sobre isso, Corrêa (2000, p. 17) afirma que:

As regiões elaboradas anteriormente à guerra são desfeitas, ao mesmo tempo que a ação humana, sob a égide do grande capital, destrói e constrói novas formas espaciais, reproduzindo outras: rodovias, ferrovias, represas, novos espaços urbanos, extensos campos agrícolas despovoados e percorridos por modernos tratores, *shopping centers* etc. Trata-se de uma mudança tanto no conteúdo como nos limites regionais, ou seja, no arranjo espacial criado pelo homem.

O espaço geográfico agora resulta de uma série de decisões locais agregadas. Ainda segundo Corrêa (*ibid.*):

A geografia que surge em meados da década de 50, conhecida como nova geografia, tem um papel ideológico a ser cumprido. É preciso justificar a expansão capitalista, escamotear as transformações que afetaram os gêneros de vida e paisagens solidamente estabelecidas, assim como dar esperanças aos "deserdados da terra", acenando com a perspectiva de desenvolvimento a curto e médio prazo: subdesenvolvimento é encarado como uma etapa necessária, superada em pouco tempo.

Para fazer valer o cabedal de objetivos para a qual se propunha, a chamada "nova geografia" passou a valer-se de uma série de instrumentos positivistas, tais como as técnicas matemáticas e estatísticas, teoria dos grafos, uso de modelos normativos, princípios econométricos etc. (CORRÊA, 2000, p. 18). Assim, fazendo uso de tais princípios, pôs-se a classificar regiões empiricamente e estabelecer a organização espacial. Por organização espacial deve-se entender o sistema espacial resultante das decisões de localização tomadas pelos agentes políticos, econômicos e sociais.

Faz-se importante destacar que foi a dinâmica capitalista do pós-guerra que afetou sobremaneira os padrões espaciais sobre o planeta, tornando a força econômica preponderante nas deliberações de ocupação dos espaços, subjugando fatores naturais, culturais, históricos, sociais e políticos. A própria política passou a funcionar como um agente de legitimação dos interesses econômicos.

Com o agravamento de crises sociais a partir da década de 1960, provocadas pelo aumento do desemprego, da exclusão social, das tensões sociais provocadas por questões étnicas e de classe; do subdesenvolvimento de nações e regiões do globo terrestre; e a incapacidade da chamada *nova geografia* explicar o conjunto fenomenológico da ocupação dos espaços pelo homem, fez surgir um novo paradigma teórico: a chamada geografia crítica. Esta,

foca na observação e análise de temas que antes ficavam à margem da atuação da ciência geográfica, tais como: jornadas de trabalho, ocupação de espaços urbanos, habitação, transportes, localização industrial; o Estado e outros agentes de organização espacial, como indústrias, incorporadores imobiliários etc. Segundo Corrêa (2000, p. 21), “A questão das relações entre o homem e a natureza, central no temário do determinismo ambiental e do possibilismo, é também repensada à luz do marxismo”.

De fato a dinâmica derivada das mudanças no mundo do trabalho, com a inserção de novas tecnologias e profissões; a alteração na composição das cidades e os fenômenos de conurbação; as políticas habitacionais que privilegiam ora a verticalização das cidades, ora a expansão extensiva, empurrando para periferias um imenso quantitativo de famílias; exigem, juntamente com outros aspectos descritivos dessas novas paisagens e espaços, uma geografia crítica, que perceba as raízes das mudanças que ocorrem sobre a superfície da terra. No Rio Grande do Norte, a capital Natal já não mais se encontra isolada de outros municípios do estado. Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Ceará-Mirim, para citar apenas esses três, se conurbaram, se transformando muitas vezes em cidades dormitórios, outras vezes em sedes da indústria potiguar. De modo que milhares de habitantes precisam refletir sobre o que significa residir quando for definir seu adjetivo gentílico: onde o indivíduo habita? Onde ele trabalha ou onde ele dorme? De quem são as responsabilidades de políticas públicas urbanas quando os espaços urbanos foram redesenhados, apagando fronteiras e exigindo a integração e a concertação de gestões municipais?

Tais observações, ainda que genericamente pacificadas, são alvos de intensos e acalorados debates na atuação institucional, no planejamento público, nas execuções orçamentárias e no controle de resultados. Índices que medem a saúde, a educação, a segurança pública, o crescimento econômico, entre outros relevantes para medir a taxa de efetividade de políticas públicas, são muitas vezes afetados pela inexistência dos espaços, antes tão claros e bem definidos.

Ainda abordando o Rio Grande do Norte, Mossoró, a segunda cidade em termos populacionais e econômicos do estado, se destaca como um importante polo prestador de serviços, industrial e comercial para o território potiguar. Ora, assim sendo, exerce uma força incomum nos demais municípios na atração de pessoas que buscam trabalho, educação, saúde, comércio e muitos serviços. A população local de Mossoró varia significativamente durante o dia, seus serviços públicos locais (como saúde e educação, por exemplo) são afetados em termos operacionais e orçamentários pela procura de pessoas de outros municípios, a sua política de

organização urbana (transporte público, por exemplo) deve considerar o fluxo de outras populações que buscam a cidade diariamente.

Logo, uma geografia que não se debruce criticamente sobre a estrutura social, econômica e política, não conseguirá descrever completamente a realidade posta, assim como não será capaz de prover os tomadores de decisões com dados, informações e análises completas, úteis do ponto de vista da definição de políticas públicas.

A geografia crítica, baseada no pensamento marxista, analisa sob a ótica da dialética os fenômenos espaciais, fornecendo mais do que descrições, explicações sobre como as paisagens, regiões e territórios e configuram e reconfiguram sob os auspícios das relações entre os homens e entre os homens e a natureza.

Dito isso, fundamentando-se em Corrêa (2000), torna-se possível construir uma concepção sobre regionalização.

Tecnicamente pode-se dizer que o processo de regionalização pode seguir alguns caminhos válidos e geralmente aceitos. Baseando-se em Nóbrega (2015, pp. 108-109), que ampara-se na concepção de Haesbart, pode-se dizer que há três caminhos que levam à conceituação do que é região, a saber:

Região como dado de localização, comunicando extensão de um conjunto de elementos situados em um dado espaço. É evocado como um instrumento político e administrativo.

Região como processo histórico, comunicando saberes temporais e espaciais derivados do conhecimento científico, dos discursos políticos, técnicos etc. Essa concepção de região geralmente provoca o convívio de duas ou mais versões sobre a regionalização, promovendo um ambiente complexo e multifacetado.

Região como resultante das práticas sociais, identificando a dinâmica presente e estabelecendo sua dimensão na atualidade. Nessa concepção, apreende-se as relações de poder, os fluxos das atividades econômicas e as interações entre as pessoas para determinar o que é região. O aspecto geográfico formal (ou seja, a espacialidade) fica em segundo plano nessa abordagem.

Nas palavras de Haesbaert (CASTRO, GOMES, & CORRÊA, 2000, pp. 50,51) o termo região resulta do vocábulo latino *regere* e, nessa acepção, moldara o termo *regione* que era “a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma”. Para o autor, destarte as enormes diferenças encontradas entre o Império Romano e o mundo contemporâneo, a função da regionalização permanece a mesma, ou seja,

relacionar “a centralização, uniformização administrativa e a diversidade espacial, diversidade física, cultural, econômica e política, sobre a qual este poder centralizado deve ser exercido” (*ibid*).

Nesse ponto, é preciso ressaltar que o método geográfico pode ser praticado por duas vertentes um tanto quanto paradoxais. Por meio de uma inspiração positivista e cartesiana, optando por abarcar a realidade visível, mensurável, física, apenas descrevendo-a, seguindo os pressupostos de Vidal de La Blache; ou por uma inspiração mais criticista, neokantista, onde o pesquisador ao invés de apenas de descrever, busca sobretudo interpretar a realidade.

De acordo com Haesbart (CASTRO, GOMES, & CORRÊA, 2000, p. 58):

Para Hattner, a geografia era uma ciência ideográfica, visto que ela estudava o espaço terrestre e este é diferenciado, não regular e único em cada paisagem. (...) para ele, a geografia é ‘a ciência da superfície terrestre segundo as suas diferenças regionais. (...) não deve, no entanto, se ocupar unicamente em descrever as diferentes paisagens, como um longo inventário de formas regionais, é necessário interpretar estas formas como resultado de uma dinâmica complexa.

Os pressupostos de Hattner impõem uma geografia mais voltada para as diferenciações, para a observação das peculiaridades da terra e menos para as generalizações do espaço geral. Assim, a região passa a ser menos um espaço dado, inequívoco e atemporal e passa a ser “uma construção mental, uma forma de ver o espaço que coloca em evidência os fundamentos da organização diferenciada do espaço” (CASTRO, GOMES, & CORRÊA, 2000, pp. 59, 60).

Baseado no que foi dito acima, é possível compreender as abordagens de regionalização do Brasil. Originalmente mais focada nos aspectos idiográficos e voltados para o estabelecimento nomotético, mais recentemente buscar abarcar aspectos interpretativos dos fluxos sociais nas porções formadoras do país.

2.4 REGIONALIZAÇÃO DO BRASIL: ABORDAGENS PRETÉRITAS E PRESENTES

Um país de dimensões continentais como o Brasil não é apenas um amontoado de terras reunidas por uma aspiração nacional, mas se constitui num desafio humano de proporções históricas, culturais, políticas e geográficas de complexa compreensão. Este saber, longe de ser estanque e possível de ser palmilhado unicamente pelas competências da geografia física,

deriva da necessária compreensão do que é, do que fora e do que se pretende ser em termos nacionais.

O que se expõe acima, muito provavelmente, apresenta o desafio contínuo e inacabado que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE tem tido ao tentar dimensionar e redimensionar ao longo do século XX e XXI o Brasil em regiões. A própria ideia de federação, base para a compreensão das divisões internas deste grande território nacional, tem impellido essas tentativas com a finalidade de subsidiar os sistemas de gestão pública, o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas, bem como a estruturação institucional de governos nas esferas federal, estaduais e municipais.

Desde os idos dos anos 1930 que o governo brasileiro tem se preocupado com a compreensão da formação do território nacional por meio da composição de espaços geográficos que lhe são formadores. A criação do IBGE em 1936, resultante da união do Conselho Nacional de Estatística – CNE e do Conselho Nacional de Geografia – CNG foi a materialização do esforço de estabelecer sistemas metódicos, baseados na ciência e na técnica para compreender a formação espacial e territorial do Brasil (IBGE, 2017, p. 13).

É sabido que a composição do território nacional, historicamente se deu por meio da apropriação de terras por entes privados e pelo estabelecimento da soberania do Estado nos limites fronteiriços do que se convencionou chamar de Brasil. Se por um lado os grupos sociais estabelecidos nos rincões da nação requerem descentralização do poder estatal como meio para exercer sua autonomia e produzir seus objetivos regionais, por outro lado o poder estatal nacional requer a convergência das regiões para dar sustentação à soberania, à centralização do poder e da competência governamental federativa. Assim, pode-se dizer que o Brasil é resultante de um duplo vetor de forças contrárias, que se equilibra nas subdivisões federativas e se sustenta na regionalização nacional.

Quem se dispôs a estudar a História do Brasil, compreende que a manutenção da unidade territorial não foi tão natural quanto pode parecer à primeira vista. Estados como o Rio Grande do Sul, o Pernambuco, a Bahia e outros movimentos de menor expressividade, tentaram ao longo da história estabelecer divisões territoriais para atender a interesses políticos regionalizados. Entretanto, pela força do poder do Estado e sua competência em manter em torno de seu núcleo – seja pelas vias da política, do controle de variáveis econômicas ou propriamente pelo uso da força – os territórios unidos, fez com que o ideal de república federativa se mantivesse até os dias atuais.

Assim, compreender como funciona o grande “quebra-cabeças” que formata o estado nacional é fundamental para que se possa entender a dinâmica social, política,

econômica, geográfica e histórica que mantêm o Brasil como nação e como espaço geográfico de convivência de pessoas e de atuação de instituições públicas e privadas. Para tanto, faz-se condição essencial, rememorar as experiências de divisão regional do Brasil feitas ao longo, principalmente, do século XX pelo IBGE.

Antes do IBGE, o Brasil já fora dividido. Primeiramente, nos tempos de colônia em Capitâneas Hereditárias, pela Coroa portuguesa como meio de ocupar, proteger, povoar e atribuir funcionalidade econômica às terras brasileiras. Todavia, aí não foi nem uma tentativa de regionalização, mas de organização administrativa do espaço geográfico colonial. Fora mais uma maneira de garantir ocupação do território recém-descoberto, proteção contra os invasores de além-mar e, conseqüentemente, dotar de autonomia os donatários, e evitando choques e conflitos. Conclui-se, portanto, antes de fazer uma divisão regional do país, reconhecendo as diferenças entre os espaços geográficos, procedeu-se uma divisão meramente administrativa. Não obstante, fica claro que, mesmo diante das contraposições teóricas e funcionais, as Capitâneas Hereditárias representaram uma primeira medida de territorialização do espaço global do Brasil.

A história, como sabe-se, se destaca dentre os vetores que determinam as políticas de regionalização. A ocupação humana nos espaços deriva em grande medida dos processos sociais, econômicos e políticos que vão moldando paulatinamente através do tempo as paisagens e determinando os territórios. Logo, os anos que se seguiram à ocupação do território brasileiro pela Coroa portuguesa, bem como a exploração econômica propiciada pelos donatários e seus homens de confiança (que se tornaram fazendeiros pecuaristas, agricultores ou ainda comerciantes), determinaram fortemente a configuração do Brasil nos séculos que se seguiram à dita descoberta.

A dinâmica econômica derivada das diferenciações de solo, clima, disposição hídrica, adaptabilidade às culturas importadas, enfim, foram moldando continuamente o território nacional até que as forças centrífugas derivadas das competições econômicas e principalmente pelo poder, passaram a exigir do Estado Nacional a determinação de regiões. Nesse ponto, passam a pesar os aspectos fundamentais que orientam a discussão sobre o processo regionalizador: os modelos deterministas e possibilistas.

No que diz respeito aos defensores do determinismo, sobrepõe-se a ideia de região natural, ou seja, aquela formada pelos elementos da natureza: solo, clima, vegetação, hidrologia, geologia etc. Já no que diz respeito, aos defensores dos modelos possibilistas, ganha força a ideia de uma região geográfica, onde os aspectos naturais mesclam-se a aspectos culturais,

políticos e econômicos, determinando assim uma composição mais fluida, menos impositiva e mais cheia de possibilidades.

O Brasil, nesse contexto, é um imenso território que desafia os estudiosos à sua compreensão, os governos à sua gestão e aos poderes o controle de sua força (entenda-se, conceitos de autonomia e soberania, principalmente).

Segundo Rocha e Oliveira (2011, pp. 16,17) o Brasil passou por diversas tentativas de regionalização a partir do século XIX, conforme quadro a seguir:

Quadro 02: Principais propostas de divisão regional do Brasil de 1889 a 1937

Autor	Ano	Critério	Nº Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
André Rebouças	1889	Zona agrícola	10	01. Zona Amazônica (AM, PA) 02. Zona do Parnaíba (MA, PI) 03. Zona do Ceará (CE) 04. Zona do Parnaíba do Norte (RN, PB, PE, AL) 05. Zona do São Francisco (SE, BA) 06. Zona do Parnaíba do Sul (ES, RJ, SP, DF) 07. Zona do Paraná (PR, SC) 08. Zona do Uruguai (RS) 09. Zona Auro-Ferífero (MG) 010. Zona Central (GO, MT)
Eliseé Reclus	1893	Elementos naturais	08	01. Amazônia (AM, PA) 02. Vertente do Tocantins (GO) 03. Costa Equatorial (Estados nordestinos do MA a AL) 04. Bacia do São Francisco e Vertente Oriental dos Planaltos (SE, BA, ES, MG) 05. Bacia do Parnaíba (RJ, DF) 06. Vertente do Paraná e Contravertente Oceânica (SP, PR, SC) 07. Vertente do Uruguai e Litoral Adjacente (RS) 08. Mato Grosso
Said Ali	1905	Econômico	05	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA) 02. Brasil Norte Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, SP, DF) 04. Brasil Meridional (PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Delgado de Carvalho	1913	Elementos naturais e humanos	05	01. Brasil Setentrional (AC, AM, PA)

Autor	Ano	Critério	Nº Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
				02. Brasil Norte Oriental (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Brasil Oriental (SE, BA, ES, MG, RJ, DF) 04. Brasil Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Brasil Central (GO, MT)
Pe. Geraldo Pauwels	1926	Elementos naturais	06	01. Amazônia (AC, AM, PA, parte dos estados do MA, GO e MT) 02. Região das Caatingas (CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG) 03. Planalto Meridional (abrange parte dos estados do MT e GO, MG, SP, PR, SC) 04. Litoral (todo o litoral do RN a RS) 05. Região Uruguaio-Brasileira (parte do RS e estendendo ao Uruguai) 06. Planície do Alto Paraguai ou Grão Chaco Brasileiro (parte do MT estendendo até a Bolívia)
Pierre Denis	1927	Elementos naturais	06	01. Amazônia (AC, AM, PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, nordeste e recôncavo da BA) 03. Planalto Oriental (MG, maior parte da BA) 04. Planalto Meridional (SP, PR, SC, RS) 05. Planalto Central (GO, MT) 06. Costa Atlântica (RJ, DF, ES, sul da BA)
Betim Paes Leme	1937	Elementos naturais	07	01. Zona de Sedimentação (AC, AM, PA) 02. Zona Intermediária (MA, PI) 03. Zona Estabilizada por Peneplanização (CE, RN, PB, PE, AL) 04. Zona Intermediária (SE, BA) 05. Zona de Reajusta Isostático Atual (MG, ES, RJ, DF) 06. Zona Estabilizada (SP, PR, SC, RS) 07. Zona de Erosão (GO, MT)

Fonte: (ROCHA & OLIVEIRA, 2011, p. 17)

Todavia, foi a proposição feita por Delgado de Carvalho, em 1913, tendo por base os elementos do meio físico e a posição geográfica ao dividir o país em cinco regiões, que acabou gozando de maior prestígio, primeiro por se transformar em obra literária que embasou o ensino da geografia do Brasil e segundo por receber reconhecimento oficial do governo

brasileiro. É relevante chamar a atenção para o fato de que este autor fez uso em grande medida da proposição de Manuel Said Ali, de 1905, mas não se prendendo aos aspectos físicos e naturais apenas, permitiu que elementos resultantes das relações humanas moldassem a sua proposição de regionalização (ROCHA & OLIVEIRA, 2011, pp. 29-31).

Mapa 03: República dos Estados Unidos do Brasil - 1913



Fonte: LIMA, *et.al.*, 2002, anexos.

Há, também, que se destacar como pano de fundo da regionalização proposta por Delgado de Carvalho o fato de que este autor considerava que os estudos geográficos comprovavam que os aspectos naturais serviam para comprovar os aspectos humanos. Conforme assevera Rocha e Oliveira (2011, p. 31) “(...) esse autor, ao ressaltar que o ‘natural’ servia para explicar o ‘humano’, admitia que as regiões naturais não deviam se restringir só aos fatos da natureza, devendo-se também considerar as tradições históricas, os hábitos de vida, os fatores econômicos, entre outros”.

O recebimento da proposta de Delgado de Carvalho pela recém-nascida República se deveu também ao fato de que com ela era possível observar que apesar das diferenças regionais, o território brasileiro se amalgamava e se mantinha como espaço uno e legítimo. Noutras palavras, o modelo regional de Carvalho permitia vislumbrar um território único, ligado por aspectos naturais e antrópicos. Atendia, portanto, os interesses de compreensão da natureza e dos aspectos antrópicos resultantes da dinâmica de ocupação dos espaços.

2.4.1 Divisão Regional do Brasil do Estado Novo aos anos 1960

Ao final da terceira década do século XX a política brasileira tendeu a modificar a cena política que dava sustentação ao poder do Estado brasileiro. As forças do Sul e Sudeste haviam mantido os marechais e depois os oligarcas dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul durante todo o período chamado de Primeira República, porém, perderam espaço e apoio político que culminaram com o golpe historicamente registrado como Revolução de 1930.

Com a dita Revolução, o Brasil passou a viver um novo momento político e institucional. A Era Vargas, instaurada sob a forma ditatorial no país combalido econômica, institucional e politicamente, com um viés claramente autoritário, iniciou um processo de centralização do poder político, antes descentralizado e fragmentado pelas unidades federadas, com a finalidade de promover mudanças, desenvolvimento econômico intervencionista e se manter no poder, intentando realizar o que considerava necessário.

No afã de institucionalizar o governo e as ações do Estado, passou a criar empresas estatais, instituir códigos legais, aprovar uma nova Constituição Federal e até a criar órgãos sob a gestão do Poder Executivo Federal.

Foi nesse cenário de mudanças e vigoroso processo de institucionalização do Estado brasileiro que foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Este, nasceu sob a denominação de Instituto Nacional de Estatística em 1933, como proposição da Comissão Interministerial reunida para avaliar e sugerir formas de reorganização dos serviços estatísticos o Brasil (IBGE, 2017).

Nas palavras de Rocha e Oliveira (2011, p. 37):

“(...) a proposta de um Brasil único, integrado, fazia parte das ideias e do aparato institucional do período denominado Estado Novo. Nesse período, o Estado promoveu reformas que, através de seus aparelhos institucionais, agia por meio de controles administrativos, possibilitando envolver os vários segmentos da sociedade em um

novos sistema de relações, num processo de mobilização econômica e desmobilização política”

A nova dinâmica política, talvez, tenha sido motivo para uma nova compreensão de Brasil. Afinal de contas, no período anterior a Era Vargas, as oligarquias locais, distribuídas espacialmente nas diversas áreas que compunham o território nacional, gozavam de certa autonomia política, administrativa e até econômica, funcionando muito mais como suporte ao poder central do que propriamente dependendo dele. Dizendo de outra forma, o poder central se beneficiava dos poderosos periféricos para manter, por meio de sua influência, a unidade nacional.

Com a política do Estado Novo essa estruturação política foi quebrada e as novas relações passaram a gerar tensões políticas sobre as estruturas que garantiam a coesão do território nacional. Assim, novas forças precisariam ser constituídas com a finalidade de manter o conceito de nação. E entre essas novas forças, pode-se destacar: a concepção constitucional (burocrática, legal) do Brasil; a integração do seu território, tornando as regiões interdependentes; o estabelecimento de estruturas políticas que subsidiassem no imaginário popular a ideia de nação; e a compreensão do território em seus aspectos técnicos, quantitativos, naturais e geográficos.

É bem nesse contexto que um órgão como o IBGE desponta como a estrutura responsável por atender a demanda do Estado brasileiro.

Rocha e Oliveira (2011, p. 39) *apud* Galvão e Faissol (1969, p. 81) afirmam que a divisão proposta pelo Conselho Nacional de Estatística (que viria a se transformar em IBGE) em 1938, “representou o primeiro esforço organizado da sistematização regional do Brasil”, tendo como premissas:

a) O Brasil apresentava diferenças regionais significativas, o que requeria estudos por região para que se compreendesse estatisticamente cada unidade dessas;

b) A divisão adotada deveria apresentar um caráter estável e permanente para que fosse possível comparar ao longo do tempo variações estatísticas da dinâmica regional e assim compreender na escala de tempo as mudanças na escala espacial;

c) Por necessitar de estabilidade e permanência na regionalização, o melhor modelo deveria se basear nas características naturais, cujas alterações não são bruscas;

d) Como a ideia principal é estabelecer a divisão nacional, então deve-se partir da concepção de Brasil (todo) para o estabelecimento sucessivo de divisões regionais, das grandes regiões até a subdivisões mais específicas.

Há que se observar, que o IBGE nasceu do Instituto Nacional de Estatística, cujo papel principal era estudar, analisar e sistematizar informações sobre a constituição nacional sob a ótica quantitativa, matemática. Este fora proposto em 1933, fora promulgado pelo Decreto 24.609 de 6 de julho em 1934 e instalado apenas em 1936 (IBGE, 2017).

Em janeiro de 1938, o Decreto-Lei 218 instituiu o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, constituído por dois órgãos colegiados autônomos, o Conselho Nacional de Geografia – CNG e o Conselho Nacional de Estatística – CNE. No dia 02 de março do mesmo ano, o Decreto-Lei 311, chamada Lei Geográfica do Estado Novo que determinou a nova divisão territorial do país (IBGE, 2017).

Reunir a composição geográfica ao viés estatístico atenderia amplamente os interesses do governo brasileiro, que teria a descrição do território nacional e ainda compreenderia os fluxos sociais e econômicos, principalmente sob o viés estatístico. De fato, compreender as dimensões numéricas que perfaziam a sociedade nacional (tamanho espacial, tamanho populacional, quantidade de estabelecimentos empresariais, quantidade de terras usadas para a produção agrícola, para a pecuária, para uso residencial, estabelecer perímetros urbanos, rurais, silvícolas etc.) e sua relação com as porções territoriais (municípios, estados, regiões e suas respectivas estruturas hidrográficas, de relevo, clima, pedologia etc.) se fazia fundamental para entender o Brasil.

Para o governo, tais informações, permitiriam não só o conhecimento em si, mas subsídios para a elaboração de políticas públicas, estabelecimento de prioridades em seus planejamentos e atividades executivas, bem como entender as forças sociais, econômicas, políticas e até naturais que desenhavam e definiam o território nacional.

Obviamente, como se está tratando de Brasil, um país de dimensões continentais formado com uma diversidade de paisagens e territórios, climas, relevos, composições de solo, de redes hidrográficas, de recursos naturais, sociais e humanos, regionalizar passa a ser um desafio essencialmente necessário.

Se por um lado as regiões permitem compreender a formação do território em seus aspectos naturais, também permite ao Estado estabelecer seu governo, por meio da ação interventiva: construção de estradas, pontes, ferrovias, distribuição de terras, organização econômica, resolução de problemas ocupacionais, enfim.

Essa contextualização feita acima, colocada em perspectiva com a quantidade de propostas de regionalização nacional apresentada no quadro abaixo demonstra a tentativa de compreender o território brasileiro pelos diversos aspectos que o constituíam nos anos do chamado Estado Novo.

Quadro 03: Territorialização do Brasil nos tempos do Estado Novo

Autor	Ano	Critério	Nº Regiões	Regiões e Estados (por siglas)
Conselho Nacional de Estatística	1938	Posição Geográfica	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL) 03. Leste (SE, BA, ES) 04. Sul (RJ, DF, SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (MG, GO, MT)
Conselho Técnico de Economia e Finanças	1939	Elementos Econômicos	5	01. Norte (AC, AM, PA, MA, PI) 02. Nordeste (CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) 03. Sudeste (ES, RJ, DF, SP, MG) 04. Sul (PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)
Conselho Nacional de Geografia	1941	Elementos Naturais	5	01. Norte (AC, AM, PA) 02. Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL) 03. Leste (SE, BA, MG, ES, RJ, DF) 04. Sul (SP, PR, SC, RS) 05. Centro-Oeste (GO, MT)

Fonte: (ROCHA & OLIVEIRA, 2011, p. 38)

A publicação do IBGE que trata do mais novo zoneamento regional brasileiro, destaca que em meados dos anos 1930, o Brasil possuía três modelos de regionalizações: 1) o zoneamento de Hugo Hamann, baseada na fisionomia econômica nacional; 2) o zoneamento de Josué de Castro, baseada nos tipos regionais de alimentos; e o zoneamento geoeconômico, do Conselho Técnico de Economia e Finanças – CTEF, do Ministério da Fazenda (MAGNAGO, 1995 *apud* IBGE, 2017, p. 60).

Assim sendo, na década de 1940, com um modelo de política estatal já sedimentado no que se referia à compreensão do território, ficava clara a carência por uma divisão territorial única, pacificadora e, portanto, oficial.

Na década de 1940, impunha-se, desse modo, a necessidade de adoção de uma única divisão territorial tanto para fins de divulgação das informações estatísticas produzidas pelo Conselho Nacional de Estatística - CNE, do IBGE, como para fins de ensino da Geografia no País, fazendo com que houvesse a preocupação, inclusive, em articular os diferentes níveis de divisão regional em Grandes Regiões, Regiões e Sub-Regiões com os níveis educacionais (IBGE, 2017, p. 61)

Assim, no início da década de 1940, o Conselho Nacional de Geografia chancela a regionalização oficial brasileira. Fica o Brasil dividido em cinco regiões (mantendo o número já proposto por Delgado de Carvalho em 1913), mudando-se, todavia, a nomenclatura e distribuição espacial.

Mapa 04: República dos Estados Unidos do Brasil - 1940



Fonte: LIMA, *et. al.*, 2002, anexos.

A porção mais ao norte, passa a ser chamada de Região Norte, substituindo a nomenclatura de Delgado de Carvalho que era Região Setentrional. Torna-se também mais

abrangente, já que se inicia no Território do Acre, abrange os estados do Amazonas, Maranhão, Pará e se estende até o estado do Piauí.

Nessa regionalização o Nordeste fica menor, sendo integrado por apenas cinco estados: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

A chamada Região Oriental de Delgado de Carvalho diminui no modelo adotado pelo Conselho Nacional de Geografia nos anos 1940 e reunindo apenas os estados de Sergipe, Bahia e Espírito Santo ganha o nome de Região Este.

A Região Central de Delgado de Carvalho passa a ser chamada de Região Centro e engloba os estados do Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais.

Por fim a Região Meridional do modelo de Delgado de Carvalho passa a ser chamada de Região Sul, começando no Rio de Janeiro, se estendendo pelos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Em 1941, a Resolução número 77, de 17 de julho, estabelece as normas a que deverá obedecer a divisão regional das Unidades Federadas brasileiras. Assim, o quadro sistemático da divisão regional brasileira, apresentado no teor da referida Resolução, assim organizava regionalmente o Brasil, conforme zoneamento fisiográfico:

Quadro 04: Territorialização do Brasil conforme Resolução 77 de 12 de julho de 1941

Grandes Regiões	Regiões	Sub-Regiões	Zonas	Unidades Federadas	
Brasil Norte	Encosta Guianense	Rio Branco	Rio Branco	Amazonas 1)	
		Amapá	Amapá	Pará 1)	
	Planície Amazônica	Vale do Amazonas		Baixo Amazonas	Amazonas 2)
				Rio Negro	Amazonas 3)
				Rio Solimões	Amazonas 4)
				Rio Madeira	Amazonas 5)
				Rio Purús	Amazonas 6)
				Rio Juruá	Amazonas 7)
				Central	Pará 5)
				Rio Xingú	Pará 6)
				Rio Tapajoz	Pará 7)
				Baixo Amazonas	Pará 8)
				Alto Purús	Acre 1)
				Alto Juruá	Acre 2)
		Marajó	Marajó	Pará 2)	
		Este Paraense	Bragantina Guajarina	Pará 3) Pará 4)	
	Guiana Maranhense	Guiana Maranhense	Maranhão 6)		

Grandes Regiões	Regiões	Sub-Regiões	Zonas	Unidades Federadas
	Encosta Setentrional do Planalto Brasileiro	Noroeste Matogrossense	Noroeste	Mato Grosso 6)
Brasil Nordeste	Úmida Oriental	Litoral e Mata	Litoral e Mata	Rio G. do Norte 1)
			Litoral e Mata	Paraíba 1)
	Litoral e Mata		Pernambuco 1)	
	Litoral e Mata		Alagoas 1)	
	Litoral		Sergipe 1)	
	Litoral Norte		Baía 1)	
		Recôncavo Baiano	Centro-Litorânea	Baía 2)
	Semi-árida	Agreste Oriental	Agreste	Rio G. do Norte 2)
			Agreste	Paraíba 2)
	Agreste		Pernambuco 2)	
	Agreste		Alagoas 2)	
		Sertão	Sertão	Piauí 4)
	Semi-árida	Sertão	Sertão	Ceará 5)
			Sertão	Rio G. do Norte 2)
			Sertão	Paraíba 3)
			Sertão	Pernambuco 3)
Sertão			Alagoas 3)	
Sertão			Sergipe 3)	
Sertão			Baía 3)	
Serras Cearenses		Ibiapaba 3)		
		Baturité 2)		
		Araripe 4)		
	Agreste Ocidental	Agreste	Piauí 2)	
	Encosta Nordeste da Chapada Diamantina	Central	Baía 4)	
Campos e Cocais	Campos da Baixada Maranhense	Baixada	Maranhão 2)	
		Centro	Maranhão 4)	
	Cocais	Este	Maranhão 3)	
		Sudeste	Maranhão 5)	
		Médio Parnaíba	Piauí 3)	
Litoral Norte	Litoral Norte	Litoral	Ceará 1)	
		Litoral	Piauí 1)	
		Litoral Nordeste	Maranhão 1)	
Brasil Leste	Litoral e Encosta	Baixada Norte	Baía 5)	
			Litoral Norte	Espírito Santo 1)
		Baixada Nordeste	Encosta Oriental 6)	
		Nordeste	Baía 1)	
		Litoral Sul	Minas Gerais 1)	
			Espírito Santo 2)	

Grandes Regiões	Regiões	Sub-Regiões	Zonas	Unidades Federadas	
		Baixada Centro-Litorânea	Baixada de Goitacazes	Rio de Janeiro 1)	
			Baixada de Araruama	Rio de Janeiro 2)	
			Baixada de Guanabara	Rio de Janeiro 3)	
				Baixada Carioca	Distrito Federal
		Mata	Mata	Minas Gerais 2)	
			Serras	Espírito Santo 3)	
			Muriaé	Rio de Janeiro 5)	
			Cantagalo	Rio de Janeiro 6)	
			Alto da Serra	Rio de Janeiro 7)	
	Litoral Sul	Vassouras	Rio de Janeiro 8)		
		Baía de Ilha Grande	Rio de Janeiro 4)		
		Litoral de São Sebastião	São Paulo 1)		
	Alto Paraíba	Paraíba	São Paulo 5)		
	Planalto	Chapada Diamantina	Chapada Norte	Baía 7)	
			Chapada Sul	Baía 8)	
Minas Novas		Minas Novas	Minas Gerais 3)		
Serra do Espinhaço		Centro	Minas Gerais 4)		
Maciço da Mantiqueira		Sul Maciço Cristalino do Norte	Minas Gerais 5) São Paulo 6)		
Planalto das Vertentes	Oeste	Minas Gerais 6)			
Depressão Sanfranciscana	Depressão Sanfranciscana do Norte	Médio São Francisco	Baía 9)		
	Depressão Sanfranciscana do Sul	São Francisco	Minas Gerais 7)		
Brasil Meridional	Litoral	Litoral de Santos	Litoral de Santos	São Paulo 2)	
		Litoral de Iguape	Litoral de Iguape	São Paulo 3)	
			Vale do Ribeira	São Paulo 4)	
		Litoral de Paranaguá	Litoral	Paraná 1)	
		Litoral de Itajaí	Litoral da Serra do Mar	Santa Catarina 1)	
		Litoral de Santa Marta	Litoral de Santa Marta	Santa Catarina 2)	
	Litoral Riograndense	Litoral	Rio G. do Sul 1)		
	Serra do Mar	Planalto de Piratininga	Planalto de Piratininga	São Paulo 7)	
		Planalto de Curitiba	Planalto de Curitiba	Paraná 2)	
		Planalto Permiano do Norte	Campinas	São Paulo 8)	
	Sorocaba		São Paulo 9)		

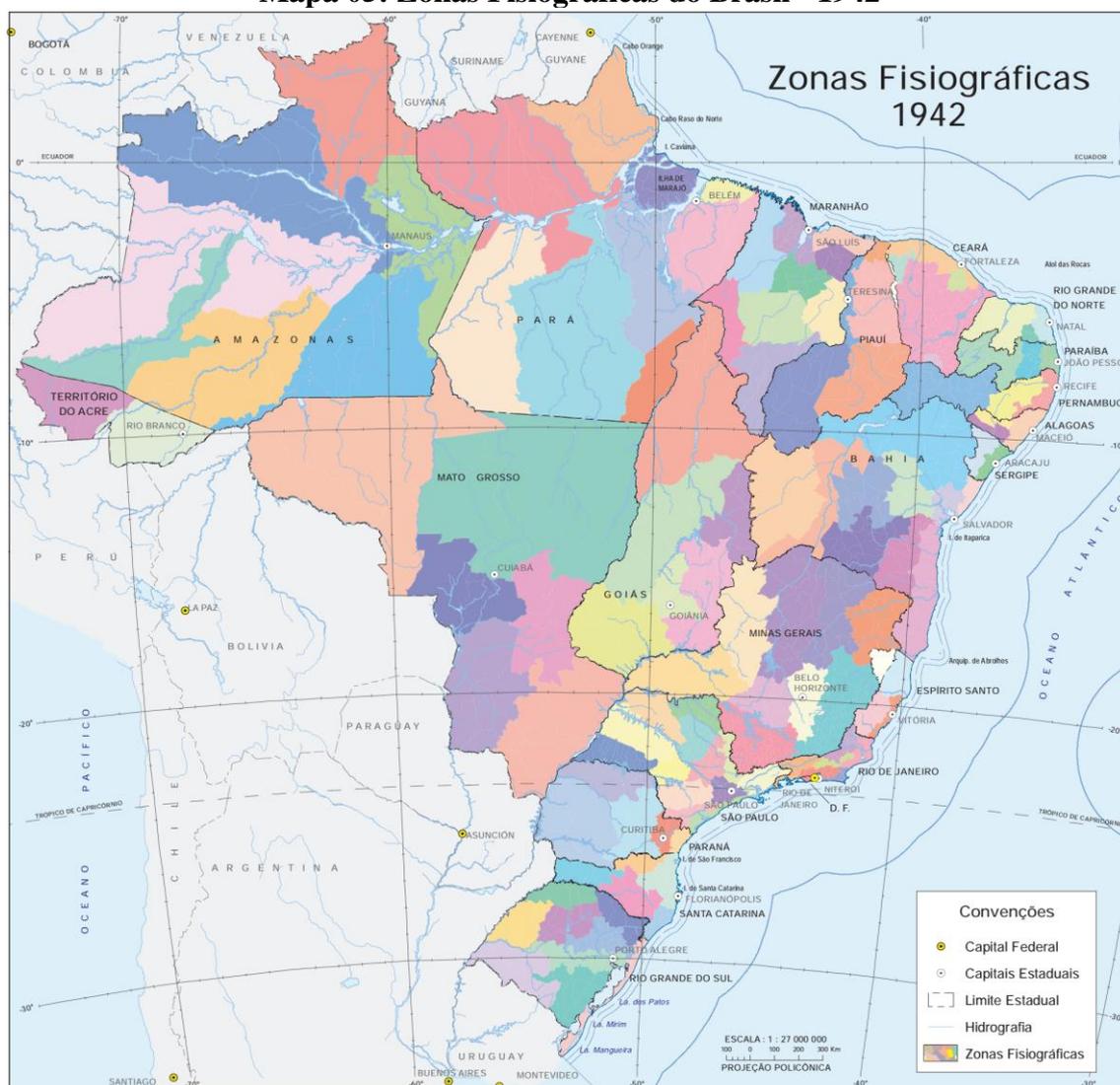
Grandes Regiões	Regiões	Sub-Regiões	Zonas	Unidades Federadas
		Planalto Permiano do Sul	Planalto de Ponta Grossa	Paraná 3)
			Planalto de Canoinhas	Santa Catarina 3)
	Planalto Triássico	Planalto Triássico de Noroeste	Franca	São Paulo 10)
			Ribeirão Preto	São Paulo 11)
			Botucatu	São Paulo 12)
			Rio Preto	São Paulo 13)
			Baurú	São Paulo 14)
			Presidente Prudente	São Paulo 15)
			Planalto Norte	Paraná 4)
			Planalto de Guarapuava	Paraná 5)
			Planalto de Lajes	Santa Catarina 4)
			Planalto de Vacaria	Rio G. do Sul 2)
			Planalto de Xapecó	Santa Catarina 5)
			Alto Uruguai	Rio G. do Sul 3)
			Encosta da Serra	Rio G. do Sul 4)
Planalto Médio	Rio G. do Sul 5)			
Campinas Meridionais	Depressão Transversal Rio Grandense	Depressão Transversal	Rio G. do Sul 6)	
		Serra de Sudeste	Rio G. do Sul 7)	
		Campanha	Rio G. do Sul 8)	
		Missões	Rio G. do Sul 9)	
Brasil Central	Chapadão	Chapada Matogrossense	Chapada	Mato Grosso 1)
		Chapada Goiana	Meio Norte	Goiaz 7)
		Encosta Norte Oriental	Planalto	Pará 9)
			Extremo Norte	Goiaz 7)
			Balsas	Maranhão 8)
			Alto Mearim	Maranhão 7)
	Tocantins		Maranhão 9)	
	Alto Parnaíba	Piauí 5)		
	Encosta Oriental	Rio Grande	Planalto de Oeste	Baía 10)
		Rio Paracatú	Noroeste	Minas Gerais 8)
	Planalto Central	Planaltina do Norte	Planaltina do Norte	Goiaz 2)
		Planaltina do Sul	Planaltina do Sul	Goiaz 3)
		Planalto de Goiânia	Centro	Goiaz 4)
	Encosta Meridional	Triângulo Mineiro	Triângulo	Minas Gerais 9)
		Sul de Goiaz	Sul	Goiaz 5)
		Sul Goiano	Sudoeste	Goiaz 6)
Sul Matogrossense		Sul	Mato Grosso 3)	

Grandes Regiões	Regiões	Sub-Regiões	Zonas	Unidades Federadas
		Este Matogrossense	Este	Mato Grosso 2)
	Baixada do Paraguai	Baixada do Paraguai	Baixada Norte	Mato Grosso 4)
			Baixada Sul	Mato Grosso 5)

Fonte: Adaptado de IBGE, 1942, p. 222-224

Magnano (1995 p. 69 *apud* ROCHA e OLIVEIRA, 2011, p. 55), afirma que o trabalho do IBGE que resultou na divisão acima apresentada teve viés empirista, já que a abordagem metodológica que a originou foi de apropriação do território e da sua configuração propriamente dita.

Mapa 05: Zonas Fisiográficas do Brasil - 1942



Fonte: (IBGE, 1942)

Faz-se relevante ainda destacar que o modelo de regionalização dos anos 1940 foi capitaneado por Fábio de Macedo Soares Guimarães. Se regionalizar era separar em partes, Guimarães (1941, p. 318 *apud* IBGE, 2018) afirmou que o método deveria primar para que “tais partes não sejam escolhidas arbitrariamente, mas sim que obedeçam à disposição determinada pela natureza, de modo que cada uma delas apresenta uma certa unidade de conjunto, resultante da correlação entre os diversos fatos geográficos que nela se observem”. Observa-se na fala do autor, que embora não olvidasse dos fatores humanos, levou sobretudo em conta os fatores naturais, físicos, no estabelecimento das grandes regiões.

Entretanto, há que se considerar, que à medida que as grandes divisões iam se permitindo se subdividir para estabelecer as divisões regionais intraestaduais, podia-se observar características socioeconômicas típicas das regionalizações possibilistas.

E embora se verifique a supremacia do determinismo ambiental na regionalização do Brasil feita nos anos 1940, sabe-se que em larga medida a sociedade exerce pressão antrópica sobre a composição dos espaços geográficos. E se a regionalização tem um viés empirista, como tinha o modelo do IBGE nascente, não podia negar-se a se adaptar, conforme a nação brasileira se alterava.

Daí, decorre um dos motivos que gerou diversas revisões e mudanças na divisão regional do Brasil. Como se sabe, a intervenção do Estado brasileiro sobre a economia, a criação de novas instituições públicas e até mesmo a reconfiguração da cena política nacional, engendraram significativas modificações no território nacional. Ainda na década de 1940 o Brasil criou novos territórios federais (Território do Rio Branco, Território de Guaporé e Território do Amapá, no Norte; Território Federal de Iguaçu, no Sul e Território de Ponta-Porã, na Central) e, por si só, esse fato já obrigou a uma revisão na divisão territorial brasileira.

Nos anos 1950 novas alterações na composição dos territórios federais obrigou uma nova revisão na regionalização nacional, embora tímida e bastante pontual, onde aconteceu. É preciso enfatizar que nessa década as linhas gerais da regionalização foram mantidas e não se pode considerar que o Brasil passou por alterações marcantes em sua divisão regional.

2.4.2 Divisão Regional do Brasil dos Anos 1960 à Década de 1980

Até início da década de 1960, as mudanças ainda mantiveram o ritmo da década anterior. Houve a inclusão do novo Distrito Federal, agora transferido para recém construída capital Brasília e com a isso a criação do estado da Guanabara. Houve também mudanças no

que se referenciava à modificação na distribuição espacial de municípios, territórios federais e a realocação de alguns desses territórios nas regiões existentes.

Se os anos 1930 e 1940 geraram significativas mudanças na composição institucional, econômica, social e tecnológica brasileira, dados os movimentos e ações do Estado sobre a sociedade; a década de 1950 ficou marcada pelas consequências dessas duas décadas anteriores, com a consolidação do capitalismo como modo econômico dominante e a geração de suas consequências esperadas, como aumento da população urbana, mecanização e desemprego no campo, intensificação do uso de tecnologias que passaram a requerer uma maior profissionalização da mão-de-obra e o surgimento de uma classe de consumidores cada vez maior. O crescente e tardio processo de industrialização estimulou o crescimento de núcleos urbanos, fazendo surgir e se destacar grandes cidades no Brasil.

Nos anos 1960, uma nova conjuntura estabeleceu-se e colocou em xeque diversos aspectos do aparato político e institucional existente no país. No campo técnico, a Geografia vinha aperfeiçoando seus métodos e isso era sentido formalmente no IBGE. No campo político, a Guerra Fria implicava em desdobramentos subjacentes, que acabaram por influenciar a balança de forças no país. No campo social, algumas cidades se agigantavam com o processo de industrialização, à medida que o campo ia aos poucos se mecanizando para se adaptar à nova realidade.

A industrialização provocara principalmente o aumento populacional de áreas urbanas. A rede rodoviária brasileira havia crescido e integrado várias áreas que antes eram isoladas, implicando em novas relações econômicas e sociais com populações e áreas distintas. A expansão urbana, redesenhara os mapas das áreas urbanas e rurais, criando manchas citadinas cada vez mais amplas, à medida que o campo regredia em número de habitantes (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1970).

Assim, sob uma nova ditadura militar, o governo brasileiro novamente provocou o IBGE a redesenhar a regionalização nacional. Estava patente que o modelo dos anos 1940 não mais atendia às necessidades e nem representava a realidade nacional.

Uma das observações feitas, é que modelo fundamentalmente natural, baseado na homogeneidade física, não mais atendia a dinâmica social e econômica do Brasil dos anos 1960. É aí que entra a chamada Geografia Teorético-Quantitativa ou Nova Geografia, cujos pressupostos estavam ancorados

nas teorias de localização, na economia espacial e na escola anglo-saxã, teve forte influência na Geografia e nos estudos regionais. (...) Essa nova corrente do pensamento geográfico pôde ser percebida em diversos artigos publicados na Revista

Brasileira de Geografia , do IBGE, no início dos anos 1970, e com as obras *Urbanização e regionalização* (1975) e *Tendências atuais na geografia urbano/regional* (1978) de um dos principais representantes dessa corrente, o geógrafo Speridião Faissol (IBGE, 2017, p. 66).

Essa corrente de pensamento, além de essencialmente tecnicista, passou a aceitar a ideia de criação de regiões, com a finalidade de planejar, intervir e criar objetivamente realidades geográficas, conforme o interesse de Estados, governos e economias. “A pesquisa de caráter regional passou, de acordo com Magnago (1995), a priorizar temas como o próprio conceito de região, o planejamento regional e os conceitos de desenvolvimento e desigualdades regionais” (*ibid.*).

A Nova Geografia contribuía com suas formulações teóricas para permitir a adoção de modelos menos naturalistas e mais baseados em modelos estatísticos, sociais e econômicos. Havia, é verdade, a preocupação com o problema de se analisar séries históricas, já que as regiões mudariam e poderiam se transformar com o tempo, entretanto a realidade teórica, política e econômica do país requeria mudanças.

Se a Geografia contribuía com novos parâmetros teórico-metodológicos, a economia nacional profundamente marcada pelo estabelecimento do capitalismo industrial, havia redesenhado a sociedade e a geografia do país. Os governos militares, por sua vez, com um claro viés intervencionista, tinham como bandeira o crescimento econômico nacional por meio do fomento à indústria, com a finalidade de produzir os bens consumidos internamente, antes importados de outras nações.

Tais fatores juntos, permitiram ao IBGE, junto com o recém criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA (que mais tarde viria a se transformar no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA), subsidiados por correntes teóricas como as de Rochefort e Hatreaux (IBGE, 2017, p. 67), retomassem a questão da divisão do Brasil em regiões.

Inclusive, o próprio Michel Rochefort, durante o ano de 1966, conduziu uma série de seminários com o fim de orientar metodologicamente os trabalhos do IBGE na redefinição da regionalização brasileira (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1970).

Sobre as correntes de pensamento dos supracitados geógrafos franceses, há que se dizer, que se sustentavam nos conceitos de homogeneidade e polarização. A homogeneidade derivava das características de organização da produção, que se repetiam ou se assemelhavam em uma ampla escala espacial, determinando um agrupamento de terras similares e as

atividades produtivas que nelas eram realizadas. No Brasil, por exemplo, a Amazônia, o Nordeste, o Centro-Oeste, o Sudeste e o Sul, apresentam essas características. Porém, a polarização resultava da dinâmica social e econômica que algumas áreas determinam e acabam aproximando outras e criando um circuito de relações interdependentes e complexas. No Brasil, por exemplo, pode-se observar que grandes centros como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, Recife e Curitiba, para citar apenas alguns, exercem influência sobre outras cidades e até regiões, polarizando a indústria, o comércio e os serviços, criando fluxos migratórios, produtivos e de convivência social.

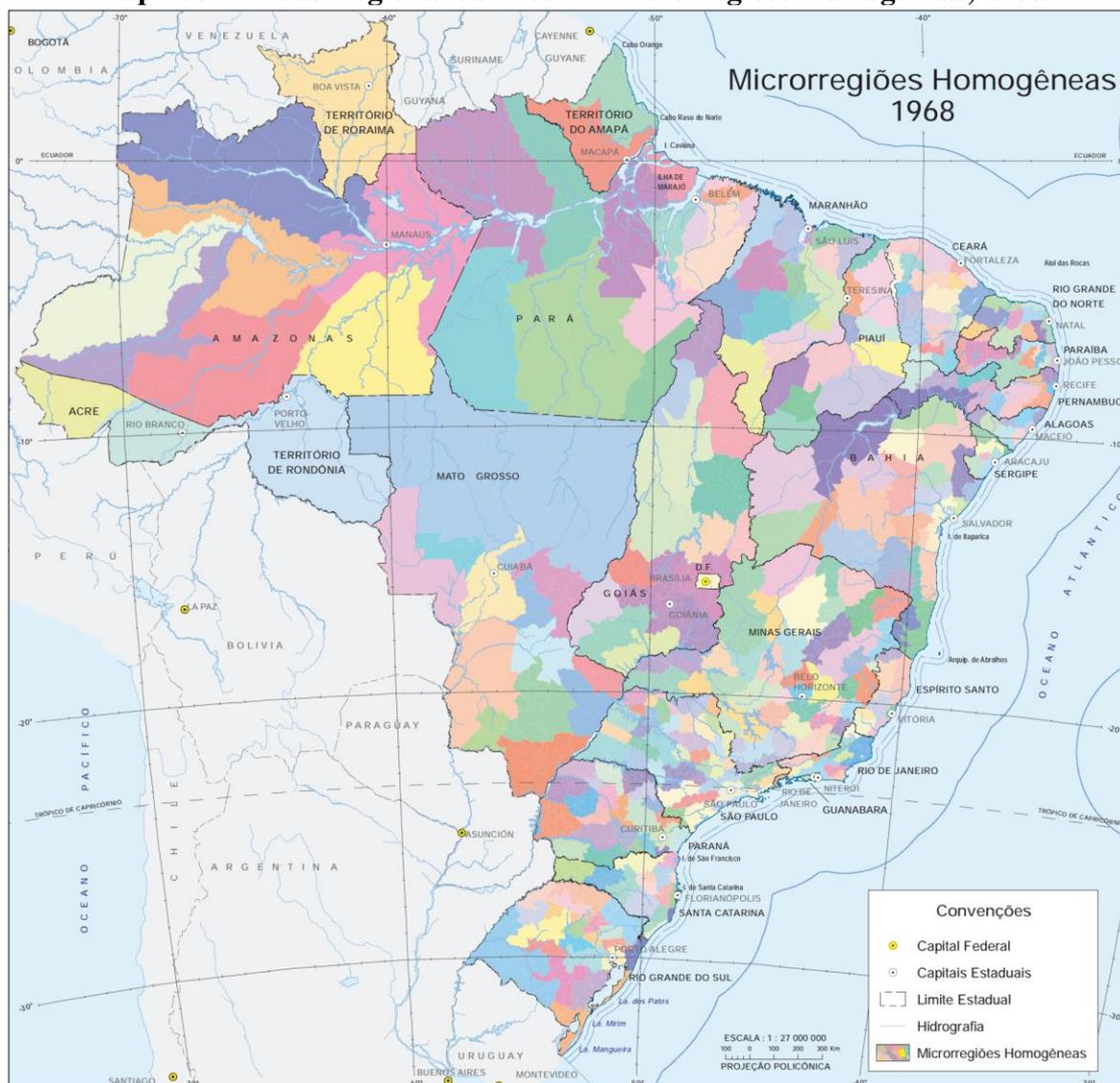
Dados foram produzidos e/ou organizados com a finalidade de gerar subsídios para o formato que se desenhava. Na introdução do livro *Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas*, 1968 (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1970, pp. VIII, XIX), publicado pelo IBGE, fica claro que os resultados dos estudos foram utilizados com esse fim: a) Domínios Ecológicos, como fatores de influência sobre as formas de organização da produção humana, gerando regiões homogêneas naturais; b) Áreas de População, como fatores de semelhança relativa a dinâmica demográfica, gerando áreas homogêneas de atividade humana; e c) Áreas Agrícolas, observando-se como se organizava a produção agrária brasileira no espaço, gerando áreas homogêneas de atividade produtiva agrária.

Assim, o trabalho de redefinição regional do Brasil levou em conta dois níveis básicos: os sistemas ou macrorregiões (ou grandes regiões) e as microrregiões. Levava-se em conta, portanto, tanto os aspectos homogêneos, quanto os aspectos funcionais (ou de polarização).

No processo de reformulação da Divisão Regional foram levados em conta novos critérios baseados em questões geoeconômicas, percebidas por meio dos estudos de espaços homogêneos e polarizados e dos fluxos espaciais de produção e consumo, que seriam então os melhores elementos para expressar espacialmente o processo de desenvolvimento do Brasil (IBGE, 2017, p. 68).

Enfim, a Resolução 1 de 08 de maio de 1969 da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas – CONPLANGE publicou o novo formato de regionalização do Brasil em Grandes Regiões e Microrregiões Homogêneas. O Decreto Lei 67.647 de 23 de novembro de 1970 publica a nova divisão do território brasileiro. O Brasil então ficou contando com vinte e dois estados (Unidades Federativas), quatro Territórios Federais, um Distrito Federal, cinco macrorregiões e trezentas e sessenta e uma microrregiões.

Mapa 06: Divisão Regional do Brasil – Microrregiões Homogêneas, 1968



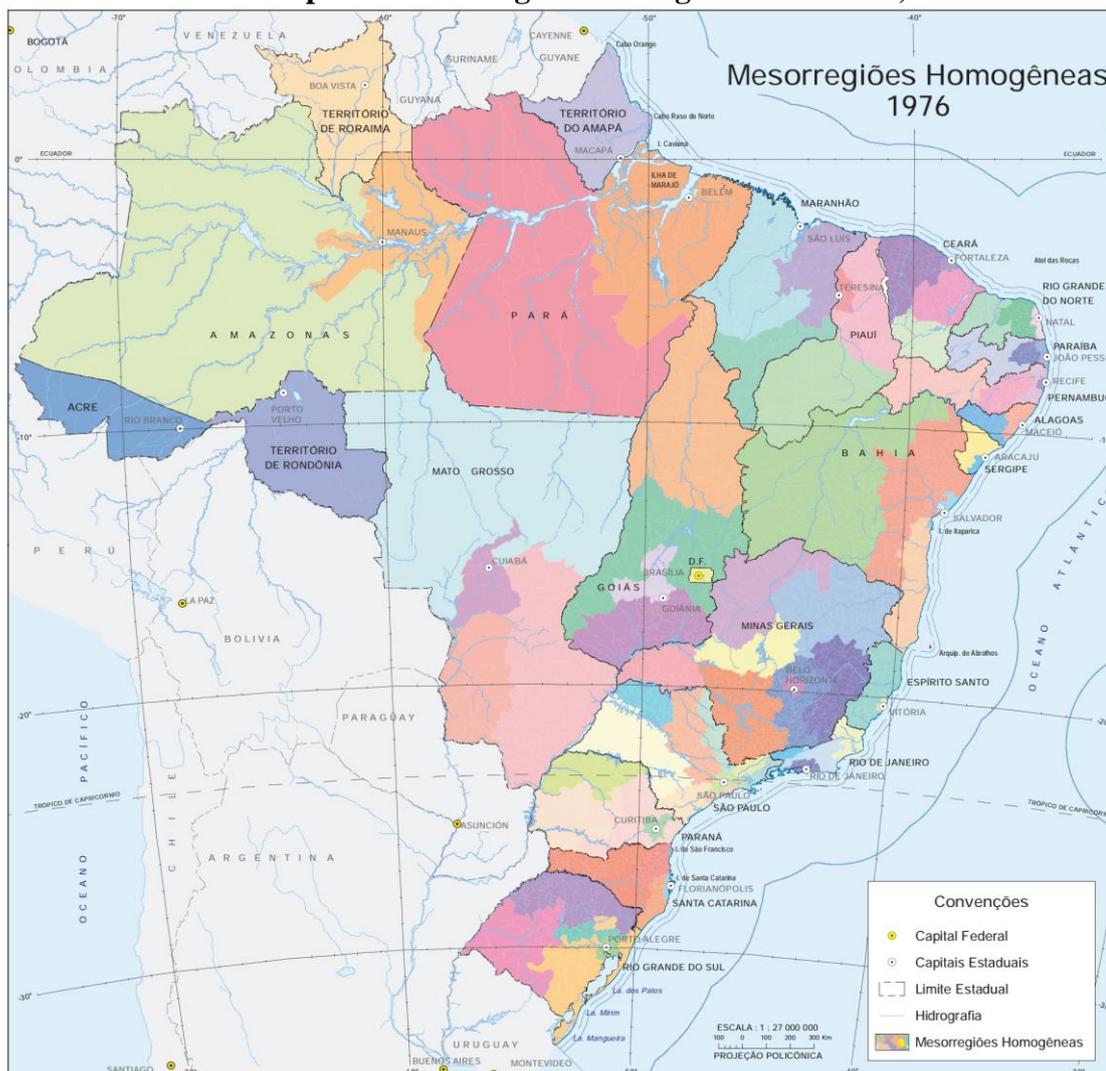
Fonte: (IBGE, 2017, p. 69)

Havia no Brasil da época, o chamado milagre econômico brasileiro. O cenário era alvissareiro para o empreendimento de políticas que propiciassem desenvolvimento econômico e de alguma forma conseguisse reduzir as diferenças abissais verificadas nas diferentes regiões do Brasil. Na esteira desse ideal, foram criadas as superintendências de desenvolvimento regional, com destaque para a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO e Superintendência de Desenvolvimento do Sul – SUDESUL, criadas já no período da ditadura militar, nos anos de 1966 e 1967 respectivamente. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE fora criada em 1959, ainda no governo Kubitscheck.

Assim, a regionalização brasileira, antes fisiográfica, tomava contornos políticos cada vez mais nítidos, fruto de uma ação arquitetada com o fim de produzir um país planejado, tanto nos aspectos sociais, quanto econômico e espaciais.

O processo de regionalização brasileiro não parou por aí. Novos estudos, novas pesquisas e novos objetivos fizeram com que o IBGE fosse adensando o sistema de distribuição regional. Já em 1972, “iniciou os estudos das regiões funcionais urbanas com base nas hierarquias e influências das cidades brasileiras, com destaque para a concentração produtiva e da pobreza nas metrópoles” (FRANÇA, 2013, p. 39). Tais pesquisas resultaram na publicação no ano de 1977 das Mesorregiões Homogêneas do Brasil, que se tratava do agrupamento das microrregiões em grupos intermediários, mais abrangentes. Esse trabalho, concluído em 1976, já fora previsto anteriormente, quando da reforma dos anos 1960, fazia parte das influências metodológicas do francês Michel Rochefort.

Mapa 07: Mesorregiões Homogêneas do Brasil, 1976



Fonte: (IBGE, 2017, p. 70)

Assim, o Brasil ficara dividido em cinco regiões, 86 mesorregiões e 361 microrregiões homogêneas (IBGE, s.d.).

Nos anos 1980, as mudanças também foram pontuais, até que no final da década, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas lacunas se mostraram significativas. O Brasil ganhara novos estados, a partir da transformação de Territórios Federais em Unidades Federativas e a nova Constituição previra a criação do estado de Tocantins para o ano de 1989. Mato Grosso do Sul tinha sido desmembrado do estado de Mato Grosso ainda no final dos anos 1970.

2.4.3 Divisão Regional do Brasil nos anos 1990 e 2000

Então, em 1989 o IBGE aprovou a regionalização do Brasil em microrregiões geográficas e mesorregiões geográficas, em substituição às microrregiões e mesorregiões homogêneas. Esse modelo, diferentemente da construção dos anos 1960 e 1970, que partira de agregados homogêneos para estabelecer as regiões, partiu do entendimento da composição dos territórios federados que compunham o Brasil.

A ideia era manifestar na regionalização as extremas diferenças observadas no processo de desenvolvimento e composição nacional. Enquanto algumas áreas apresentavam pujança econômica, significativa influência sobre os espaços circunvizinhos, outras haviam parado no tempo e até retroagido a estágios anteriores na escala de desenvolvimento. Se em algumas dessas áreas a produção econômica e as relações sociais eram determinantes na concepção regional, noutros espaços os aspectos naturais eram intrigantemente ainda os principais definidores regionais.

Rocha e Oliveira (2011, p. 74), explica que desta vez a tentativa de regionalização atende aos pressupostos da Geografia Crítica, percebendo o espaço como sendo reflexo de uma totalidade explicável por meio de conceitos derivados da sociologia e da compreensão histórica das relações de produção, consumo e exploração do homem pelo homem.

Nesse sentido, as mesorregiões foram definidas como sendo uma categoria formada por:

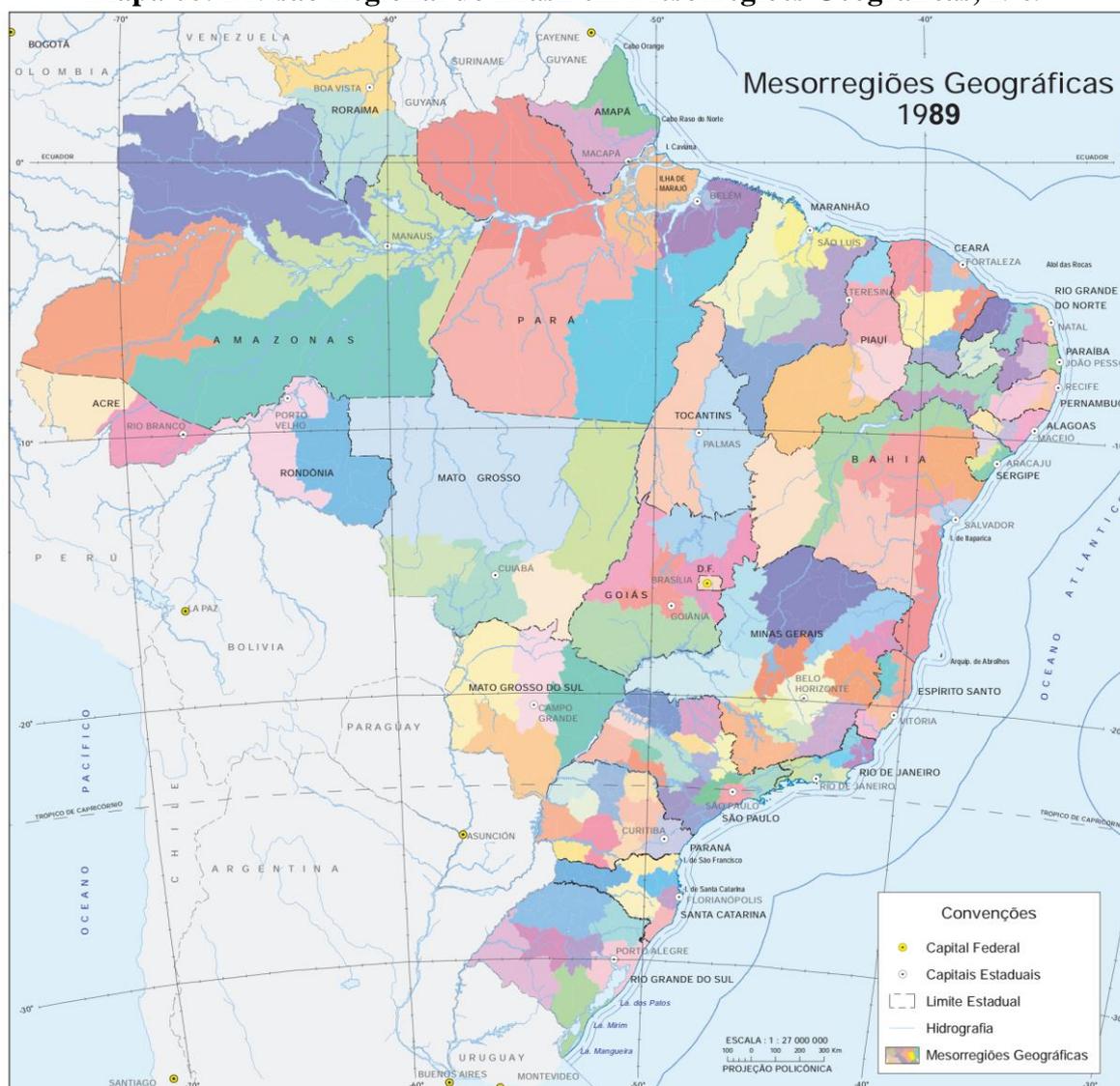
uma área individualizada, em uma Unidade da Federação, que apresenta forma de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante; e a rede de comunicação e de lugares, como elemento da articulação espacial. Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como Mesorregião tenha uma

identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou. (IBGE, 2017, p. 72)

Ao se observar com atenção, o conceito de mesorregião vê a ação do homem no espaço como fundamental para estabelecer a compreensão deste como região, mas sem deixar de enxergar os fatores ambientais como relevantes para a oferta de oportunidades à população ali abrigada. Há ainda o fator das relações humanas entre os espaços que compõem a região.

A abrangência, fundamentada em estudos técnicos e bases estatísticas, tornam a aplicação do conceito de mesorregiões excepcional para compreender técnica e politicamente o Brasil, sua formação espacial e as composições desse processo derivadas.

Mapa 08: Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões Geográficas, 1989



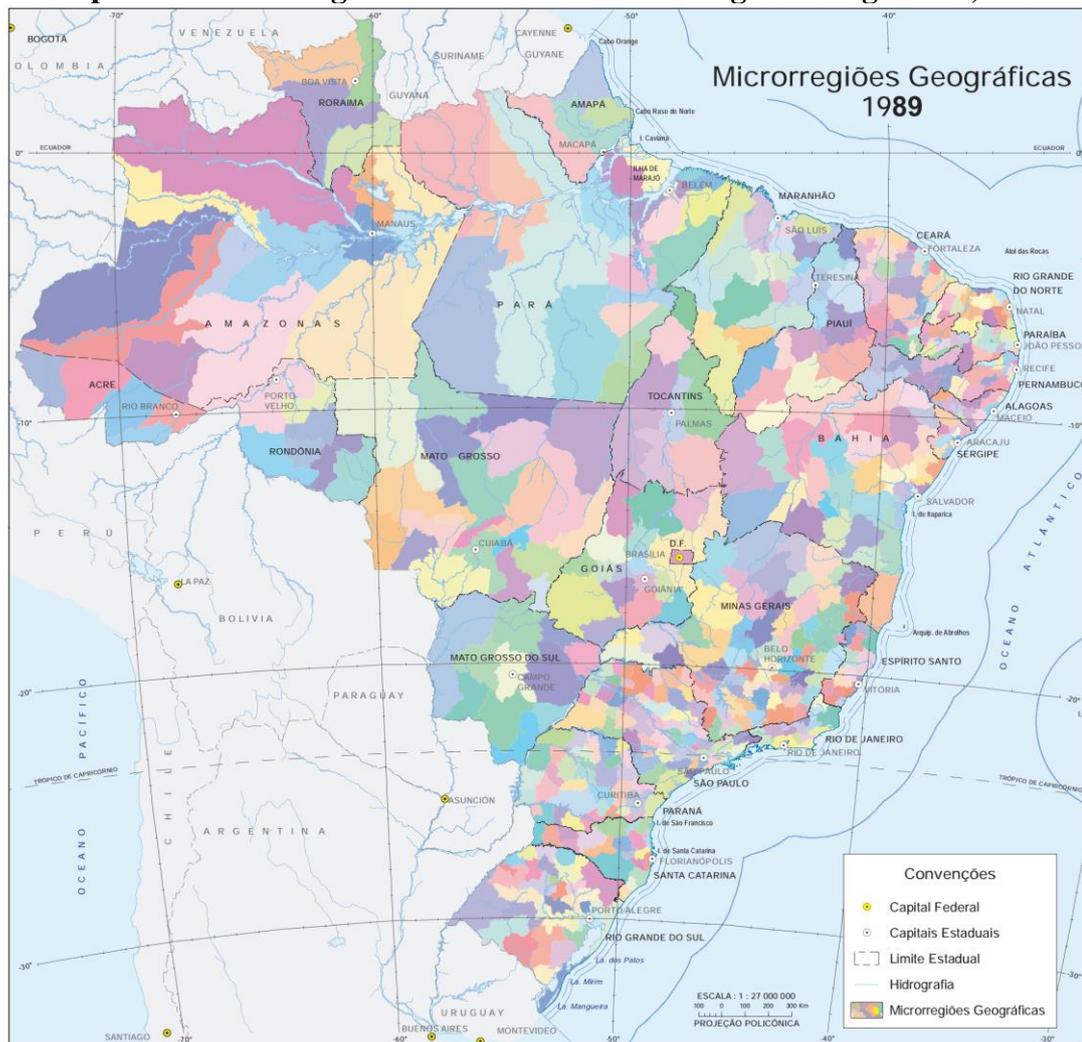
Fonte: (IBGE, 2017)

Seguindo essa lógica, as microrregiões foram então compreendidas como subpartes das mesorregiões que apresentavam entre si especificidades quanto à sua estrutura, fosse relativa à produção (agrícola, pecuária, industrial, pesqueira ou extrativo-mineral), fosse em relação à composição social, as relações derivadas da dinâmica econômico-produtiva (IBGE, 2017, p. 74).

As macro e microrregiões permitem não apenas esquadrihar a realidade espacial brasileira, tornando-a menos complexa e mais entendível, mas, sobretudo, permite a ação planejadora do Estado para superar as distorções provocadas pelos efeitos maléficos do capitalismo, tal como a produção de desigualdades regionais.

Ao compreender um espaço grande, formado por diferentes realidades como se fora uma grande colcha de retalhos, de modo mais sistemático, compreendendo-o, como se fora peças de um quebra cabeças, cada parte com seus problemas, mas também seus potenciais, o Estado pode planejar intervenções, estabelecendo estratégias para lidar com os entraves ao desenvolvimento e também melhor aproveitar os potenciais identificados.

Mapa 09: Divisão Regional do Brasil em Microrregiões Geográficas, 1989



Fonte: (IBGE, 2017)

Do início da década de 1990, quando houve a publicação do novo sistema regional do Brasil até meados da segunda década do século XXI, nada mudou em termos divisionais, apesar de se observar por meio de dados a transformação da conjuntura geográfica do Brasil, país cada vez mais inserido na rede global, influenciado pela dinâmica política, tecnológica, econômica e social que altera significativamente a concepção de territórios e regiões transnacionais⁶.

França (2013, p. 40) afirma que uma nova pesquisa sobre as Regiões de Influência das Cidades – REGIC, fora feita no ano de 1993, mas seus dados foram publicados apenas em 2000. A autora explica que os dados da REGIC revelaram bastante sobre a dinâmica espacial

⁶ Entende-se como região transnacional uma dada porção de espaço contínuo, ainda que delimitado por fronteiras, em que histórica e culturalmente ocorrem relações sociais manifestadas cultural, econômica e até politicamente, mantendo uma coesão entre os territórios e lugares aí existentes.

estabelecida a partir na década anterior: descentralização política, expansão dos ideais municipalistas, forte competição fiscal e produtiva entre os entes federados.

Novamente, ainda de acordo com a mesma autora, em 2008 o IBGE entabulou uma nova pesquisa REGIC e esta revelou mudanças significativas na composição das redes informacionais, econômicas e sociais da nação.

Faz-se importante destacar que a REGIC parte da compreensão das cidades e sua rede de influências sobre os demais territórios. Na pesquisa realizada em 2007 e publicada em 2008, foram identificados cinco níveis hierárquicos nos centros urbanos brasileiros: Metrópole, Capital Regional, Centro Sub-regional, Centro de Zona e Centro Local. Segundo o site do IBGE dedicado à REGIC, foram identificados nesta edição 802 centros urbanos catalogados como metrópoles e 4.473 cidades foram catalogadas como centros locais no Brasil.

O estudo de 2007 identificou que a classificação oficial trazia algumas discrepâncias, exigindo uma revisão no formato de regionalização até ali adotado. Ora, alguns centros urbanos que ocupavam classificação hierárquica como áreas de maior influência, em muitos casos, apresentavam atuação restrita às suas próprias fronteiras, ou seja, influenciando apenas a população local. Paralelamente, outras cidades não classificadas como centros urbanos, acabavam desempenhando um efeito polarizador, exercendo influências sobre outras áreas.

Na última década, a introdução de novas tecnologias e alterações nas redes técnicas, o aprofundamento da globalização da economia brasileira e o avanço da fronteira de ocupação imprimiram modificações marcantes no território, o que indica a oportunidade de atualizar-se o quadro das regiões de influência das cidades. O avanço da divisão técnica e territorial do trabalho e as transformações decorrentes das novas formas de comunicação ampliaram a organização em redes - de produção e distribuição, de prestação de serviços, de gestão política e econômica - cujos nós são constituídos pelas cidades (IBGE, 2008, p. 9).

Observa-se, portanto, que a visão atual, diferentemente da que fomentara as primeiras divisões regionais do Brasil, em nada se baseava na questão fisiográfica, já ultrapassada não apenas teoricamente, mas pela própria dinâmica populacional, social, técnica e política. Os modelos adotados e a própria regionalização construída a partir dos anos 1960 foi paulatinamente permitindo a percepção do território nacional como sendo mais do que um agregado de condições naturais, mas um amplo espaço, diverso, complexo e formatado pela atividade humana, produtiva, informacional, política e técnica.

Assim, ao final dos trabalhos, a publicação da REGIC 2008 traz em síntese os seguintes dados:

O Brasil possui no nível de Metrôpoles, 12 centros urbanos, que se caracterizam por sua grande extensão e forte influência sobre áreas circunvizinha, além de estabelecer importantes relações entre si. Essas metrôpoles se dividem em três níveis, a saber: a) Grande metrópole nacional, se enquadrando nessa categoria a cidade de São Paulo; b) Metrópole nacional, se enquadrando nessa categoria o Rio de Janeiro e a capital federal, Brasília; e c) Metrópole, se enquadrando nessa categoria as cidades de Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre (IBGE, 2008, p. 11).

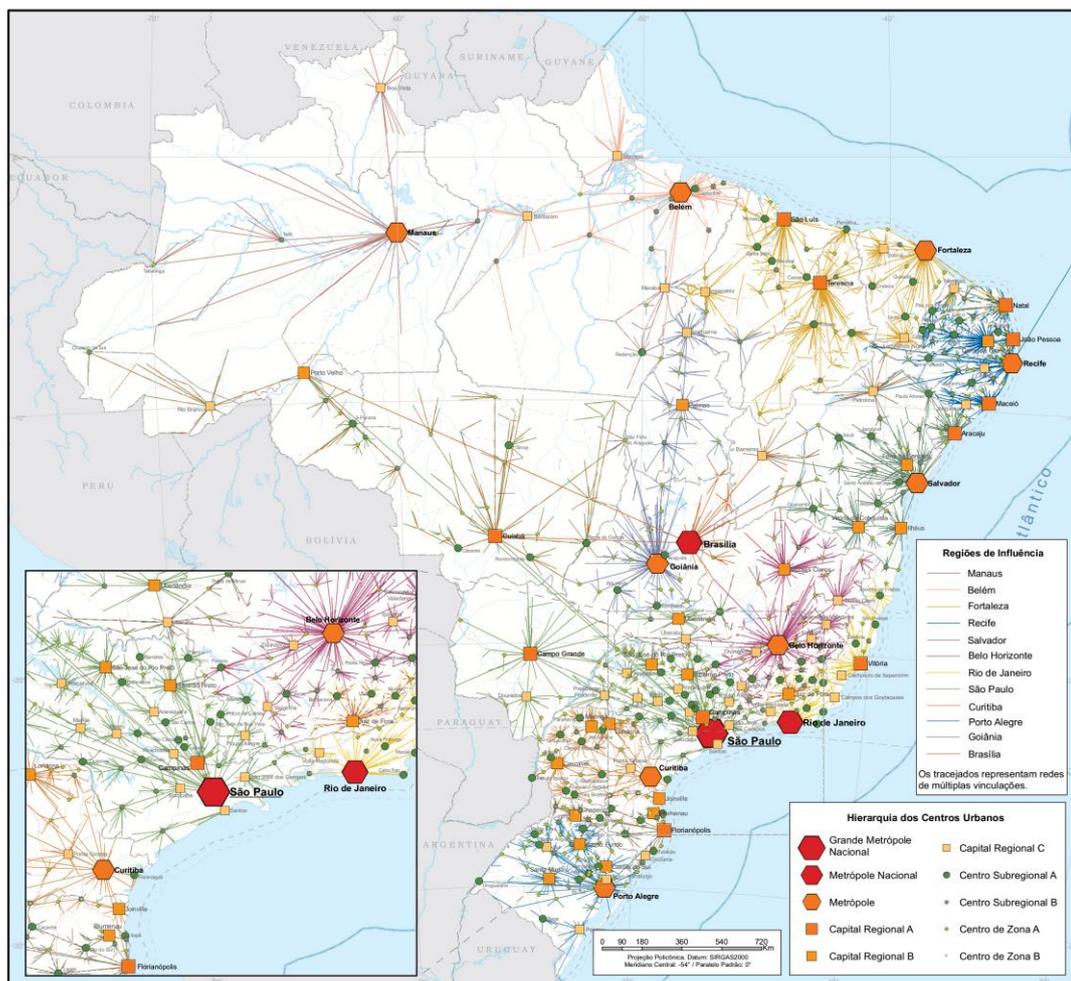
Outros 70 centros foram identificados como Centros Regionais, que são cidades que se relacionam com as metrôpoles, mas têm um nível de influência e capacidade de gestão regional levemente menor em relação a estas. Os centros regionais se subdividem também em três níveis: a) Capital Regional A, formada por 11 centros regionais com média de 955 mil habitantes e cerca de 487 relacionamentos regionais; b) Capital Regional B, formada por 20 cidades medianas com população média 435 mil habitantes e até 406 redes de relacionamento; e c) Capital Regional C, formada por 39 cidades com população média de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos interurbanos (IBGE, 2008, p. 11).

169 centros foram identificados como sendo Centros Sub-Regionais. Estes, geralmente, “têm áreas de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrôpoles nacionais” (IBGE, 2008, p. 11). Por sua vez, se subdividem em duas categorias: a) Centro Sub-Regional A, formada por 85 cidades com aproximadamente 75 mil habitantes e 71 relacionamentos; e b) Centro Sub-Regional B, formada por 192 cidades com aproximadamente 45 mil habitantes e 49 relacionamentos (*ibid.*).

A REGIC 2007 identificou também 556 cidades classificadas como Centros de Zona. Estes territórios têm menor porte e possuem atuação restrita à suas próprias áreas. Se subdividem em: a) Centro de Zona A, composta por 192 cidades com média de 45 mil habitantes e mantém com outros centros cerca de 49 relacionamentos; b) Centro de Zona B, composta por 364 cidades, com aproximadamente 23 mil habitantes e 16 relacionamentos (IBGE, 2008, p. 13).

E por fim, classificou 4.473 cidades como sendo Centro Local, com populações predominantemente inferior a 10 mil habitantes e servindo apenas aos seus próprios moradores (IBGE, 2008, p. 13).

Mapa 10: Rede Urbana do Brasil, 2007



Fonte: (IBGE, 2008, p. 12).

O que se percebe na extensa malha apresentada pela classificação do IBGE e manifestada pelo mapa acima, é que as cidades formam uma rede urbana de referência. As pessoas as buscam para satisfazer suas necessidades imediatas, tais como compras de bens e serviços, atendimento a demandas de serviços públicos, busca de oportunidades de trabalho e renda etc. Assim, alguns centros se destacam como importantes polos de atração, influência e gestão regional, enquanto outros tornam-se dependentes ou apenas atendem parcialmente as necessidades de sua própria população.

A formação regional, fundamentalmente, se constitui a partir dessas redes, e não mais do zoneamento fisiográfico. Este, ainda que importante para a compreensão do território nacional em termos naturais, não consegue mais explicar geograficamente o Brasil dos dias atuais.

Se essa percepção é válida, torna-se obvio o fato de que nenhuma regionalização deve ser estanque, um modelo acabado. Afinal de contas, como é próprio das sociedades, as

movimentações oriundas dos relacionamentos humanos, das atividades produtivas, dos interesses coletivos e individuais, provocam alterações constantes no ambiente, provocando modificações no espaço geográfico.

Ora, o Brasil desde os anos 1990 vem passando por uma forte transformação social, produtiva, econômica e tecnológica. Entrou no circuito mundial de comércio, participando ativamente das mudanças no cenário econômico global. Nesse período, o povo brasileiro, ainda de forma desordenada e desigual, pode experimentar em níveis diferenciados as práticas de consumo de itens que antes se reservavam apenas aos ditos países desenvolvidos. À medida que a economia se estabilizou, depois de anos de intensa turbulência inflacionária, pode-se verificar importantes mudanças nos perfis socioeconômicos dos estados brasileiros. Alguns ampliaram sua participação no Produto Interno Bruto nacional, outros ganharam expressão política, enquanto outros, ainda que com crescimento menor, puderam se beneficiar das conquistas ocorridas no plano nacional. Foram mais de duas décadas em que se verificou ganhos reais nos salários dos brasileiros, melhoria das condições econômicas e sociais do povo.

Não é de se admirar, portanto, que se possa perceber alterações no próprio espaço físico e relacional compreendido a partir da compreensão geográfica. Por outra via, os aprendizados desenvolvidos ao longo do século XX, bem como a ampla matriz de dados e informações construídos durante esse período, permitiram ao IBGE o refinamento de suas técnicas de regionalização, favorecendo uma elaboração mais objetiva e funcional para o país.

2.4.4 Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias em 2017

Em 2017, então, é publicada a atual divisão regional do Brasil, em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, que segundo o próprio IBGE “incorpora as mudanças ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas” (IBGE, 2017, p. 19).

Assim,

As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017, p. 20).

Enquanto que “As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas” (*ibid.*).

As unidades federativas são territórios, conforme o rigor do próprio conceito de território. Todavia, na prática, as fronteiras territoriais não delimitam relações sociais, políticas, econômicas, produtivas. Não raramente, regiões de dados estados ficam totalmente alheios ao centro político (capital), sobrevivendo e se relacionando com outros centros urbanos de relativa importância para sua zona de convivência. Convenientemente, o IBGE considerou pois as Regiões Geográficas Intermediárias como essa ponte, entre o oficial e o real.

As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade (*ibid.*).

Para entender o processo de regionalização em vigor no Brasil, há que se entender o ponto de partida do IBGE. O órgão governamental, com base no seu extenso cabedal de dados e informações e assenhorado dos vieses de interpretação geográfica aos espaços, tomou por base a concepção territorial do Estado brasileiro, tendo em vista a composição federativa da nação.

Todavia, como não podia ser diferente, sabendo que a composição territorial é insuficiente para compreender as relações e o fluxo das pessoas no espaço em que vivem e, portanto, é insuficiente para explicar o espaço de uma nação – as similaridades e vínculos, bem como as distinções e rupturas relacionais – tomou por base a compreensão da dinâmica espacial. Entretanto, sabendo que opostamente ao que foi afirmado, ainda assim, a definição territorial influencia até certo ponto as relações econômicas, produtivas e sociais entre as pessoas.

Nesse ponto, o IBGE fundamentou sua abordagem de regionalização nas concepções de território-zona e território-rede, tão bem abordados e explicados por Haesbaert (2004) . O território é ao mesmo tempo um instrumento do poder político e um espaço de convivência social, onde fluem as relações e os interesses da vida econômica, produtiva, cultural e política de uma sociedade. Entretanto, sua concepção meramente oficial, burocrática, não dá conta da profundidade das relações aí existentes.

O fluxo de atividades humanas supera em muito os territórios, conforme os mapas oficiais. Redesenham os espaços, reconstroem conceitos e formulam delimitações totalmente diferentes do que se pode observar nos documentos oficiais. Nesse fluxo, ocorre a manifestação do poder, tanto sob o aspecto simbólico (manifestado nos aspectos que constituem as relações

sociais, como língua, história, cultura, sentimento de pertencimento e apropriação) quanto concreto (exercício da autoridade, propriedade, uso funcional do espaço, burocratização das relações sociais sob a ação do Estado etc.).

O território envolve sempre, ao mesmo tempo uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de 'controle simbólico' sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação) e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (ROSENDHAL & CORREA, 1999, p. 42).

Nesse diapasão, há que se considerar dois conceitos que permitem visualizar diferentemente o conceito original e mais concreto de território: o de território-zona e o de território-rede. O território-zona, compreendido como um conjunto de espaços em que se verifica uma dada mobilidade, fluxo relacional e convivência social, porém, contido em fronteiras bem delimitadas, incorporando uma conceptualização oficial; e o território-rede, compreendido como uma composição múltipla, complexa e completamente dinâmica em que ocorre uma interpenetração dos territórios-zona, formando territórios-redes.

A concepção de rede, a priori, poderia colocar em risco a ideia de território, já que a percepção primordial conduz ao observador a compreensão de que à medida que os indivíduos não mais se limitam às fronteiras territoriais para trabalhar, consumir, se relacionar com outras pessoas, adotar uma cultura etc. Entretanto, observa-se que mesmo diante dos fluxos amplos e irrestritos da dinâmica econômica e social atualmente verificadas, as pessoas ainda mantêm importantes relações com o seu lugar, com a sua instância de apropriação e poder, tanto concreta quanto simbolicamente. Daí, não ser possível abandonar a ideia de território para assumir a existência apenas de uma rede. Conclui-se, então, que se têm atualmente territórios-redes, essenciais para compreender o processo de regionalização de um dado território macro.

Esse conjunto conceitual permitiu ao IBGE a reformulação da regionalização do Brasil em 2017. Para tanto, o ponto inicial do trabalho, foi a identificação de cidades-polos espalhadas pelo território nacional. Algumas, de forma cristalina, se apresentavam pela própria concepção territorial, como capitais que haviam se transformado em zonas metropolitanas e detinham o status de relevantes centros econômicos. Outras cidades-polos, que haviam conquistado esses status a partir de um processo histórico, por vezes geográfico, por outras vezes político ou simplesmente ambiental e que hoje representam centro de irradiação econômica, social, cultural, política etc. sobre toda uma região.

É importante referenciar que o IBGE fez escolhas, determinou politicamente a regionalização que melhor lhe aprouve, com base em seus objetivos e finalidades nacionais. Não há um só método ou modelo para regionalizar um país.

O próprio documento do Instituto, citando Haesbaert (2010) (*apud* IBGE, 2017, p. 21), apresenta três perspectivas de regionalização, os quais são citados abaixo:

1) Regionalização como artifício: tomando um critério qualquer de análise, usa-se um dado atributo que varia de acordo com a pesquisa e/ou interesse (aspectos fisiográficos, econômicos, sociais, recursos naturais, climáticos etc.) e se formula uma regionalização;

2) Regionalização como um fato: aqui uma realidade dada é considerada um fato regionalizador (tipo uma cultura específica ou um ambiente natural determinante) por outros atores sociais, que observam e caracterizam a realidade extrinsecamente; e

3) Regionalização como um plano: nessa acepção o processo de divisão regional tem uma finalidade política, objetiva e funcional. Esse viés abarca o primeiro prisma, visto que se pode escolher o artifício que melhor se adaptar aos interesses políticos.

Enfim, o que se depreende é que nenhuma regionalização é estanque e findada ou abarca o tudo espacial em uma abordagem ou proposição, por mais oficial que esta seja. O próprio movimento da humanidade sobre litosfera tem imprimido ao longo da história (tempo) modificações no espaço, criando e recriando territórios e, conseqüentemente, regiões.

A partir das premissas conceituais, o IBGE chegou a uma “divisão regional obtida (que) foi avaliada pela Rede de Agências e Unidades Estaduais do IBGE e também pelas Secretarias e/ou Institutos de Planejamento das Unidades da Federação” (IBGE, 2017, p. 22). Várias pesquisas e seus respectivos relatórios documentados subsidiaram a proposta divisional feita em 2017: Região de Influências das Cidades – REGIC 2007⁷, Divisão Urbano-Regional

⁷ Segundo o IBGE (2008) “A pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados. (...) A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades”.

de 2013⁸, Gestão do Território 2014⁹, Logística dos Transportes do Brasil 2014¹⁰ e Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil 2016¹¹.

Como exposto anteriormente, para a regionalização do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Imediatas Intermediárias, o IBGE levou em conta aspectos do território em rede, sem contudo, desrespeitar os limites das unidades da Federação. Noutras palavras, no atual modelo de regionalização do Brasil, não há regiões geográficas que pertençam a dois estados ao mesmo tempo, avançando sobre a fronteira de um ou de outro.

Assim, o Brasil ficou dividido em 133 Regiões Geográficas Intermediárias e 514 Regiões Geográficas Imediatas em um total de 5.570 municípios, distribuídos em 05 regiões e 27 Unidades Federativas (26 estados mais o Distrito Federal) assim regionalizados:

Quadro 05: Distribuição das Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas pelas Regiões e Estados Brasileiros

REGIÕES	ESTADOS	QUANTIDADES		
		REGIÕES INTERMEDIÁRIAS	REGIÕES IMEDIATAS	MUNICÍPIOS
Norte	Rondônia	02	06	052
	Acre	02	05	022
	Amazonas	04	11	062
	Roraima	02	04	015
	Pará	07	21	144
	Amapá	02	04	016
	Tocantins	03	11	139
Totais do Norte		22	62	450
Nordeste	Maranhão	05	22	217
	Piauí	06	20	224
	Ceará	06	19	184
	Rio Grande do Norte	03	12	167
	Paraíba	04	15	223
	Pernambuco	04	18	185
	Alagoas	02	12	102
	Sergipe	02	06	075

⁸ Segundo o IBGE (2013) “A Divisão Urbano-Regional constitui uma contribuição do IBGE à análise da dinâmica territorial brasileira, fornecendo uma visão regional do Brasil a partir dos fluxos articulados por sua rede urbana”.

⁹ De acordo com o site do IBGE (2014) “O estudo Gestão do Território identifica os fluxos de gestão entre as cidades brasileiras e as classifica em níveis de centralidade de gestão territorial. (...) om este estudo, o IBGE busca dar conta do movimento dos agentes econômicos no que diz respeito à sua inserção nos novos esquemas organizacionais em rede e, por outro lado, incorporar na análise a atuação do Estado, que necessita gerenciar seu território de maneira contígua ao mesmo tempo em que também usa as redes em sua organização”.

¹⁰ Já a pesquisa “Logística dos Transportes no Brasil tem como objetivo apresentar as principais estruturas de transporte do país tais como rodovias, ferrovias, hidrovias, aeroportos e portos, bem como outros equipamentos associados à logística do transporte de cargas e pessoas no país, como armazéns, estações aduaneiras de interior (chamados portos secos), pontos de fronteira, aeródromos públicos e terminais hidroviários” (IBGE, 2014).

¹¹ “O estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil constitui um quadro de referência da urbanização no País. (...) o estudo apresenta um quadro dos Arranjos Populacionais e das Concentrações Urbanas do Brasil”, conforme o IBGE (2016).

REGIÕES	ESTADOS	QUANTIDADES		
		REGIÕES INTERMEDIÁRIAS	REGIÕES IMEDIATAS	MUNICÍPIOS
	Bahia	10	34	417
Totais do Nordeste		42	158	1.794
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	03	12	079
	Mato Grosso	05	18	141
	Goiás	06	22	246
	Distrito Federal	01	01	001
Totais do Centro-Oeste		15	53	467
Sudeste	Minas Gerais	13	70	853
	Espírito Santo	04	08	078
	Rio de Janeiro	05	14	092
	São Paulo	11	53	645
Totais do Sudeste		33	145	1.668
Sul	Paraná	06	29	399
	Santa Catarina	07	24	295
	Rio Grande do Sul	08	43	497
Totais do Sul		21	96	1.191
Totais do Brasil		133	514	5.570

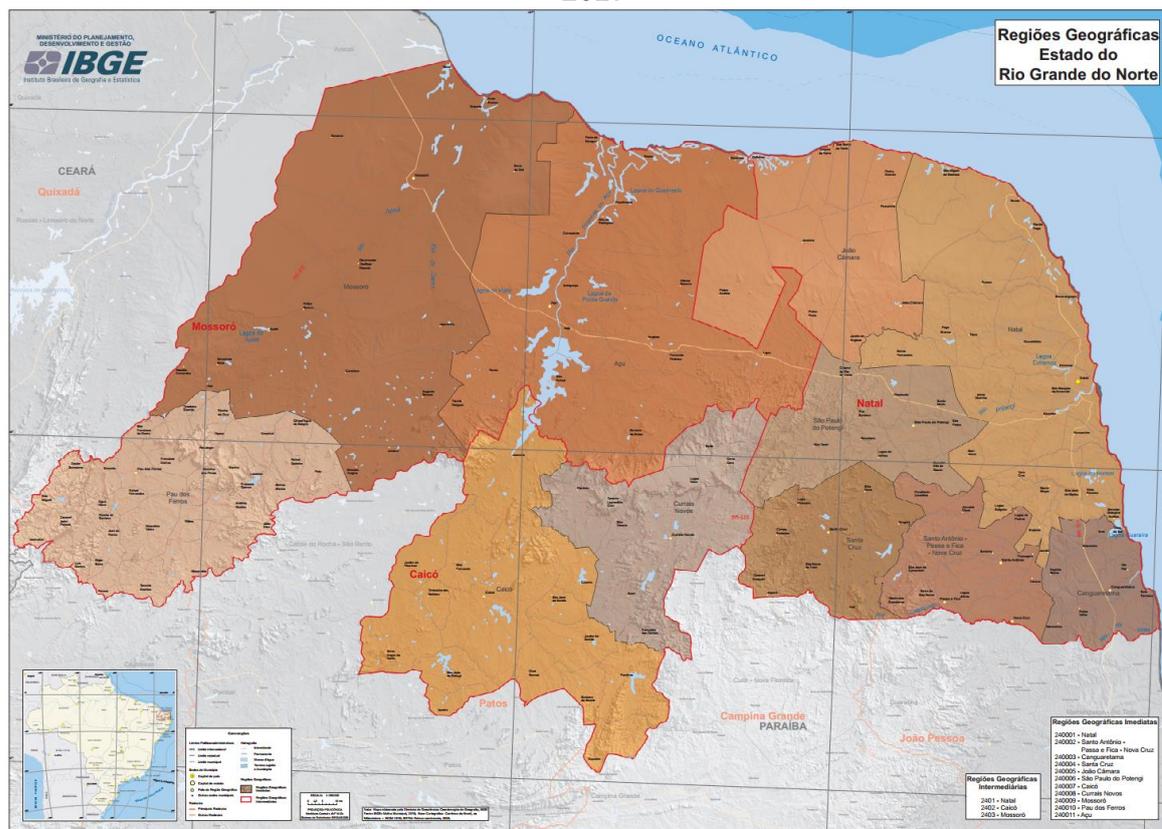
Fonte: Adaptado de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=downloads> (IBGE, 2018)

2.5 REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte, estado que é objeto de estudo deste trabalho, ficou assim representado graficamente conforme que se apresenta mais abaixo, onde é possível observar que o território ficou dividido em 03 Regiões Geográficas Intermediárias, a saber:

- Região de Natal, com 06 Regiões Geográficas Imediatas (Natal, Santo Antônio-Passa e Fica-Nova Cruz, Canguaretama, Santa Cruz, João Câmara e São Paulo do Potengi), agrupando 75 municípios;
- Região de Caicó, com 02 Regiões Geográficas Imediatas (Caicó e Currais Novos), agrupando 24 municípios; e
- Região de Mossoró, com 03 Regiões Geográficas Imediatas (Mossoró, Pau dos Ferros e Açu), agrupando 68 municípios.

Mapa 11: Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas do Rio Grande do Norte, 2017



Fonte: ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_regional_do_brasil/divisao_regional_do_brasil_em_regioes_geograficas_2017/mapas/24_regioes_geograficas_rio_grande_do_norte.pdf (IBGE, 2018)

O detalhamento do que se vê acima pode ser lido no quadro abaixo:

Quadro 06: Regiões Geográficas Intermediárias e Imediatas do Rio Grande do Norte, 2017

ESTADO	REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS
Rio Grande do Norte	Natal	Natal	Vera Cruz
			Touros
			Taipu
			Senador Georgino Avelino
			São Miguel do Gostoso
			São José de Mipibu
			São Gonçalo do Amarante
			Pureza
			Poço Branco
			Rio do Fogo
			Nísia Floresta
			Natal
			Monte Alegre
			Maxaranguape
Macaíba			
Lagoa Salgada			

ESTADO	REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS
			Jundiá
			Ielmo Marinho
			Extremoz
			Parnamirim
			Ceará-Mirim
			Brejinho
			Bom Jesus
			Bento Fernandes
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Várzea
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Serrinha
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Serra de São Bento
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	São José do Campestre
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Santo Antônio
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Serra Caiada
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Passagem
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Passa e Fica
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Nova Cruz
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Monte das Gameleiras
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Lagoa de Pedras
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Lagoa d'Anta
		Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz	Januário Cicco
		Canguaretama	Vila Flor
		Canguaretama	Tibau do Sul
		Canguaretama	Pedro Velho
		Canguaretama	Montanhas
		Canguaretama	Goianinha
		Canguaretama	Espírito Santo
		Canguaretama	Canguaretama
		Canguaretama	Baía Formosa
		Canguaretama	Arês
		Santa Cruz	Tangará
		Santa Cruz	Sítio Novo
		Santa Cruz	São Bento do Trairí
		Santa Cruz	Santa Cruz
		Santa Cruz	Lajes Pintadas
		Santa Cruz	Japi
		Santa Cruz	Jaçanã
		Santa Cruz	Coronel Ezequiel
		Santa Cruz	Campo Redondo
		João Câmara	São Bento do Norte
		João Câmara	Pedro Avelino
		João Câmara	Pedra Preta
		João Câmara	Pedra Grande
		João Câmara	Parazinho
		João Câmara	João Câmara
		João Câmara	Jardim de Angicos
		João Câmara	Jandaíra
		João Câmara	Galinhas
		João Câmara	Caiçara do Norte

ESTADO	REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS			
		São Paulo do Potengi	Senador Elói de Souza			
			São Tomé			
			São Pedro			
			São Paulo do Potengi			
			Ruy Barbosa			
			Riachuelo			
			Santa Maria			
			Lagoa de Velhos			
			Caiçara do Rio do Vento			
			Barcelona			
	Caicó	Caicó	Caicó	Timbaúba dos Batistas		
				Serra Negra do Norte		
				São José do Seridó		
				São João do Sabugi		
				São Fernando		
				Santana do Seridó		
				Parelhas		
				Ouro Branco		
				Jucurutu		
				Jardim do Seridó		
			Jardim de Piranhas			
			Ipueira			
			Equador			
			Cruzeta			
			Caicó			
			Currais Novos	Currais Novos	Currais Novos	Tenente Laurentino Cruz
						São Vicente
						Lagoa Nova
	Florânia					
	Currais Novos					
	Cerro Corá					
	Carnaúba dos Dantas					
	Bodó					
Acari						
Mossoró	Mossoró	Mossoró	Upanema			
			Severiano Melo			
			Serra do Mel			
			Tibau			
			Rodolfo Fernandes			
			Mossoró			
			Messias Targino			
			Janduís			
			Itaú			
			Grossos			
			Governador Dix-Sept Rosado			
			Felipe Guerra			
			Caraúbas			
			Baraúna			
Augusto Severo						

ESTADO	REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS
			Areia Branca
			Apodi
			Viçosa
			Venha-Ver
			Umarizal
			Tenente Ananias
			Taboleiro Grande
			Serrinha dos Pintos
			São Miguel
			São Francisco do Oeste
			Riacho de Santana
			Riacho da Cruz
			Rafael Godeiro
			Rafael Fernandes
			Portalegre
			Pilões
			Pau dos Ferros
			Patu
			Paraná
		Pau dos Ferros	Olho-d'Água do Borges
			Martins
			Marcelino Vieira
			Major Sales
			Luís Gomes
			Lucrecia
			José da Penha
			João Dias
			Frutuoso Gomes
			Francisco Dantas
			Encanto
			Doutor Severiano
			Coronel João Pessoa
			Antônio Martins
			Almino Afonso
			Alexandria
			Água Nova
			Triunfo Potiguar
			São Rafael
			Santana do Matos
			Porto do Mangue
			Pendências
			Paraú
		Açu	Macau
			Lajes
			Itajá
			Ipanguaçu
			Guamaré
			Fernando Pedroza
			Carnaubais

ESTADO	REGIÃO INTERMEDIÁRIA	REGIÃO IMEDIATA	MUNICÍPIOS
			Angicos
			Alto do Rodrigues
			Afonso Bezerra
			Açu

Fonte: ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_regional_do_brasil/divisao_regional_do_brasil_em_regioes_geograficas_2017/tabelas/regioes_geograficas_composicao_por_municipios_2017_20180911.xlsx (IBGE, 2018)

3 REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Regionalizar é um ato de organizar o espaço vivido ou percebido. Quem organiza algo, pretende se beneficiar da estruturação que faz dos recursos ou tarefas ou áreas objeto desse processo de organização. E isso não é diferente com o espaço habitado ou percebido.

A organização é uma das fases do processo gerencial. De acordo com os clássicos da Administração, quem deseja gerenciar deve planejar, organizar, dirigir e controlar os resultados. É um ciclo que nunca se completa, visto que a cada novo plano se faz necessária uma nova organização. O fluxo de tarefas planejado e os recursos, pessoas e métodos aplicados exigem direcionamento, que por sua vez geram resultados que precisam ser mensurados, controlados.

Nesse contexto, explicando mais detalhadamente, o planejamento é o conjunto de atividades voltadas para a definição de um estado de coisas ideal, em termos de disposição de recursos, satisfação das necessidades, resolução de problemas. Para tanto, há certa obviedade que para esse estado ideal ocorrer, se faz necessário a atuação proativa sobre a realidade posta.

Gerir pode ser considerado o conjunto de ações e decisões voltadas para a aplicação objetivada de recursos para se alcançar um resultado pretendido. Para gerenciar algo é preciso planejar, livrar-se das improvisações, mitigar as incertezas típicas do processo. Noutras palavras, para que se administre algo, faz-se necessário planejar. E o recurso básico para o planejamento é a informação. Já o recurso básico desta, são os dados.

Nessa acepção, o planejamento aqui será concebido como uma ação institucional com interesse público. Seu papel é articular a tarefa governamental com as demandas da população, assumindo assim uma proposta de intervenção intencional com vistas a desenvolver os recursos ambientais, a estrutura social, a dinâmica econômica e o potencial de um povo.

A referida atuação requer a aplicação de pessoas (suas competências físicas e intelectuais), métodos (técnicas e processos), recursos (materiais, financeiros, tecnológicos, informacionais etc.) por meio do trabalho (aqui compreendido com um conjunto de atividades humanas com um fim preestabelecido). E esse conjunto exige estruturação quantitativa e qualitativa. Dizendo de outro modo, para cada objetivo planejado, uma composição específica de pessoas, métodos, recursos e trabalho, feito de forma ordenada, observando a disponibilidade de cada uma dessas categorias e a qualidade exigida de retorno de sua aplicação. A atividade de ordenar, dá-se o nome de organização.

Assume-se aqui, para fins desse trabalho, a concepção do autor chileno Carlos Matus para planejamento. Segundo o mesmo (MATUS, 1993, p. 13):

(...) planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem (...) tratar de ser condutores do (...) próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto.

Por esta concepção, o planejamento deve ser compreendido como uma ação deliberada para o alcance de um quadro ou contexto pretendido (econômica, social, espacialmente); trata-se de uma atividade interativa, onde os interessados devem participar ativamente com a finalidade de ampliar o poder de planejar, exercer força democrática e concertar os interesses, potenciais e recursos disponíveis; é uma tarefa dinâmica e dialética, na essência, intrinsecamente, que vai se modificando durante a implementação dada as alterações dos fatores constituem o contexto em geral.

Para que a visão de Carlos Matus seja provável, é importante estar ciente para os conflitos típicos desse processo. Ora, tomando um grupo de territórios (como municípios), há que se convir que haverá muitos conflitos dada a divergência de interesses, a disputa de espaços, de poder e até de recursos. Entretanto, há também que se dizer que quando o poder é limitado, os recursos são escassos, as demandas são imensuráveis, mas o desenvolvimento é o objetivo comum, não aliar-se, radicalizar-se em posições defensivas ou ofensivas, não se permitir a amplos processos de negociação e articulação extra territorial, é no mínimo uma visão reducionista e incapaz de produzir resultados diferentes do que se têm na atualidade.

Conforme se aprende nos conteúdos de Administração, ao se planejar e se determinar uma estrutura de trabalho, deve-se gerenciar de forma direcionada a aplicação dos fatores produtivos, zelando pela objetividade, solucionando os problemas que eventualmente aparecem no percurso e tomando decisões que estimulem a eficiência e a eficácia.

Carlos Matus (1993, p. 45) afirma que a “ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica, alcançando também a ‘Produção Social’”. Dizendo de outra forma, o planejamento público não deve focar somente nos aspectos econômicos (produção de bens, serviços e sua consequente riqueza a ser gerada), mas também na articulação, empoderamento e transformação da vida das pessoas, reestruturando as relações humanas, efetivando potenciais individuais e sociais e reconstruindo o tecido da sociedade.

A outra etapa do processo gerencial diz respeito ao controle, aqui usado no sentido de avaliação dos resultados obtidos, sejam eles intermediários ou finalísticos. O controle deve zelar pelos padrões estabelecidos durante o planejamento e não pode deixar escapar os aspectos quantitativos e qualitativos requeridos para o estado ideal de coisas que se quer alcançar.

A ação de controle de gestão do planejamento deve seguir a lógica governamental e buscar o equilíbrio entre três variáveis importantes: a perícia governamental, que se baseia no que é preciso ser feito, produzido e realizado efetivamente; a capacidade de governo, alicerçada sobre as competências humanas, tecnológicas, metodológica, técnicas etc.; e, governabilidade, que diz respeito ao exercício do poder legitimado pelas forças que lhe dão sustentação (atores, interesses, pressupostos legais e institucionais) (CASSIOLATO & GUERESI, 2011).

Tudo isso foi dito para explicar que a regionalização, em seu sentido mais funcional e objetivo, mais concreto e finalístico, é um esforço de organização do território para o seu efetivo gerenciamento e alcance do estado ideal desejado por quem exerce o poder, pelo menos.

É bem verdade que a teoria da regionalização e a própria Geografia nem sempre encarou as coisas sob esse viés. Por exemplo, a regionalização brasileira por meio da estruturação do país em zonas fisiográficas lá pelo início do século XX permitia muito mais uma separação geográfica do ambiente do que propriamente facilitava o seu processo de intervenção. Entretanto, à medida a história avança no tempo, vê-se as tendências se alterarem e caminharem para o gerenciamento do espaço físico, propriamente dito.

É aí que a ideia de planejamento é incorporada e a regionalização passa a ser um dos instrumentos de estruturação dos recursos do ambiente.

Ora, um povo ocupa um espaço geográfico. Simplificadamente falando, uma nação é um agrupamento humano, ou seja, um povo, cujos indivíduos se fixam em um dado um território e se mantêm por vínculos históricos, culturais, econômicos e linguísticos. Dessa concepção, modernamente, nasce a ideia de Estado, que seria a concepção jurídica, institucional e organizada da nação.

O Estado, então, pelas suas características institucionais, passa a requerer gestão ou a intervenção objetiva em seus recursos para o alcance de objetivos do seu povo. O Estado bem gerenciado possibilita a melhoria das condições da nação, fazendo com que o povo supere os entraves naturais, os problemas resultantes da convivência de vários indivíduos em um único espaço e o alcance de melhores condições de sobrevivência.

O espaço fornece recursos. É bem sabido que cada ambiente dispõe de um conjunto de recursos que favorecem ou não a instalação de populações em sua área geográfica. Hidrografia, clima, relevo, tipologia do solo, fauna e flora endêmicos, paisagem e os estoques de recursos da natureza resultantes (como petróleo, terras agricultáveis, aquíferos etc.) dentre outros atributos constituem potenciais ou fragilidades ao desenvolvimento de uma nação e seu respectivo Estado.

Faz-se necessário, nessa acepção, enfatizar os aspectos contraditórios das características naturais. Alguns atributos favorecem o desenvolvimento das nações, outros impedem ou dificultam o seu processo. Isso é tão realidade que se observa que num espaço mais amplo alguns se destacam economicamente e em qualidade de vida para a sua população usando as riquezas que a terra lhe oferece, enquanto outras áreas não conseguem se desenvolver igualmente. Entretanto, é importante também que se frise que alguns territórios têm se desenvolvido apesar de as características naturais de seu espaço não lhe parecerem a priori tão propícios.

Para exemplificar o que se diz, pode-se citar o caso das extensas áreas agricultáveis do Centro-Oeste brasileiro que contribuem de forma relevante para o Brasil se transformar no segundo maior produtor de soja¹² e o maior exportador de carne bovina¹³ do mundo. Nesse caso, as condições do próprio espaço geográfico, com amplas planícies, solo fértil e ou adaptável à culturas de plantio, duas estações climáticas bem definidas, além de um lençol freático propício à exploração da agricultura. Por outro lado, pode-se usar o exemplo do Nordeste brasileiro com sua extensa área em território semiárido, que mesmo diante das agruras de um clima seco, com baixo índice pluviométrico, rede hidrográfica em sua maioria intermitente e algumas áreas pouco convenientes para a agricultura, tem atualmente, dado o uso de tecnologias se destacado na produção de fruticultura irrigada. Um fato histórico é que o Nordeste durante muitos anos não usou esse potencial produtivo que possuía, dado que nem sempre a mesma História lhe proporcionou as condições para tanto.

Dito isso, pode-se afirmar que o desenvolvimento não tem causas apenas ambientais, ainda que estas possam lhe conceder destaques estratégicos. Por outro lado, forças sociais, institucionais, culturais e políticas são enfaticamente mais relevantes no processo.

¹² Conforme publicação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA em seu site. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>. Acessado em 02 de janeiro de 2020.

¹³ Conforme publicação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA em seu site. Disponível em: <https://www.embrapa.br/qualidade-da-carne/carne-em-numeros-2>. Acessado em 02 de janeiro de 2020.

Tais argumentam contribuem para o fato de que compreender os espaços e sua concertação regional torna-se deveras importante para o gerenciamento de um território, possibilitando desvelar meios de solucionar problemas sociais e econômicos e gerar desenvolvimento.

Então, é possível concluir que a forma de ocupação do espaço pode gerar desenvolvimento para que os que nele habitam, se esse espaço for gerenciado objetivamente. E por tudo que já se falou, as diferenças precisam ser levadas em conta, não somente no que tange a constituição física, climática, mas também, e sobretudo, no que se refere à relação das pessoas, os processos produtivos, a oferta de bens e serviços, o comércio e a indústria entre territórios em menor escala.

As argumentações aqui apresentadas têm um fundo possibilista, no que tange a teoria geográfica, sobre o qual se pinta as correntes teóricas de atuação institucional da CEPAL e seus expoentes Celso Furtado e Carlos Matus (CÊPEDA & PINTO, 2013). Não que se limite aos seus constructos, dado que as ideias se expandem dada a dinâmica do mundo e das (re)interpretações que se lhe fazem, mas ambas servem como vigas de sustentação teórica para as análises que serão feitas nesse estudo.

Finalmente, aqui se chega ao ponto chave do debate deste trabalho: a ocupação do espaço como meio de desenvolvimento e a compreensão da ação do Estado como gerador das condições necessárias para que esse desenvolvimento possa ocorrer.

3.1 GOVERNO, PODER E OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO

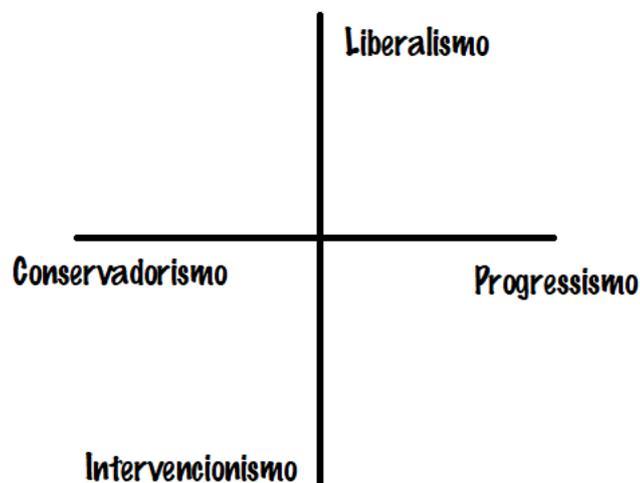
Governos são sistemas, ou seja, são constituídos por diversas partes que se interconectam e devem ser funcionais entre si e para prover resultados para a sociedade, fazendo valer a institucionalidade Estado. Os governos são os responsáveis por fazer o Estado operar e produzir os fins para o qual foi criado. Pode-se ainda dizer que os governos são a expressão da liderança política na condução do Estado.

Ao se falar em liderança, um elemento merece ser analisado no exercício do governo: o poder. Para cumprir o seu papel, os governos precisam fazer valer o poder, afinal de contas não há governo se não houver direcionamento de recursos, persecução de objetivos e controle da sociedade. O exercício do poder, genericamente abordando, pode se originar na repressão (por via da autocracia ou, noutras palavras, do poder autodeclarado) ou na

participação social (por via democrática ou poder legitimado pela maioria do povo) ou ainda no legalismo (por meio da burocracia ou poder baseado nas normas, regulamentos e decisões técnicas e jurídicas). Importante destacar que não se apresenta aqui as formas de governo, mas os meios gerais de exercício do poder em seu seio. Há, também, que se esclarecer que não há governos puristas, mas que conseguem estabelecer as condições de exercício do poder com um misto de coerção, participação e burocracia. O que os diferencia, na prática, é a medida de cada elemento desse no sistema governamental.

Há ainda a base política de sustentação do poder. O que chamamos aqui de base política é o que legitima o poder em última instância. Porque se compreendendo o poder como a capacidade de influenciar outras pessoas em suas decisões, ações e comportamentos e delimitando o seu direito natural à liberdade, há de se entender que o exercício do poder não é uma coisa simples. É preciso que alguém, e falando de Estado e governo, de uma sociedade, permita que as intenções de outrem (uma equipe, um líder, uma classe governante) faça valer suas pretensões estabelecendo como todo um povo deve decidir, agir e comportar-se.

Nesse sentido, destaca-se genericamente outros tipos de bases políticas em dois eixos. No eixo número um, apresenta-se a contraposição entre dois posicionamentos políticos: o pensamento conservador, fundamentado sobre a manutenção do *status quo* estruturado sobre os valores tradicionais, costumes mais arraigados e estruturas sociais já estabelecidos; e, o pensamento progressista, alicerçado sobre um ideal de rupturas de padrões sociais tradicionais, por meio da ciência, da tecnologia e de ações econômicas. Esses dois se contrapõem por definição e funcionam como plataforma política para a atuação de governos. No segundo eixo, encontram-se o liberalismo e intervencionismo estatal, também se contrapondo ideologicamente. Explica-se simploriamente o liberalismo como a ideologia que se assenta sobre a liberdade individual de cada cidadão, em tomar as suas decisões, empreender, constituir propriedade etc. sem a intervenção de nenhuma instituição. Em oposição ao pensamento liberal puro, tem o intervencionismo estatal, que apregoa que o Estado deve regular e intervir nas liberdades individuais para manter os interesses da sociedade, o equilíbrio entre os cidadãos e a equidade social e econômica. Nesse último eixo, também, os conceitos se contrapõem ideologicamente.

Figura 01: Concepções ideológicas genéricas

Fonte: (O autor, 2020)

Entretanto, há que se dizer também que não há na prática a pureza dos conceitos. Mas, o sistema governamental pode ser caracterizado como progressista ou conservador ou como liberal ou intervencionista de acordo com a medida que aplica cada ideologia dessas em suas decisões e ações de poder.

Por que é importante discutir esses pontos quando se aborda regionalização e desenvolvimento? Porque a ideologia é um dos aspectos legitimadores do poder de um governo. Ou o povo (em governos democráticos) ou a elite (em governos aristocráticos ou oligárquicos) ou as leis e regulamentos (em governos burocráticos) legitimam a ação governamental com base na ideologia que defendem. Sem a legitimidade ideológica, governos ruem e são defenestrados.

Por outro lado, a ideologia determinará em maior ou menor grau a forma de ação do governo na sociedade. Governos mais progressistas, geralmente, intervêm socialmente, redistribuem renda, estimulam a economia, redigem legislações mais modernas e voltadas para a liberdade individual, fundamentam suas ações na razão e na ciência e acreditam que a tecnologia é o caminho para o desenvolvimento econômico e social de seu povo. Por outro lado, governos mais conservadores, geralmente são menos liberais, focam suas ações na manutenção das tradições, tem forte apego religioso e cultural, não são tolerantes a mudanças comportamentais mais radicais e protegem a estrutura social tradicional. Os governos conservadores não são muito afáveis ao ideal de mudar leis e regulamentos para influenciar

grandes transformações na sociedade, contrariamente, lutam pela manutenção das condições postas.

Em outra dimensão, governos mais liberais tendem a ser mais progressistas, a acreditar na razão humana e na ação individual como caminho para o desenvolvimento da nação, a favorecer a liberdade de decisão e empreendimento, de pensamento e manifestação dos interesses de indivíduos¹⁴. Noutro flanco, os governos mais intervencionistas, podem assumir um caráter mais progressista ou conservador, dependendo da base de poder que o sustenta. Os governos democráticos tendem a ser mais liberalizantes, embora não renunciem ao seu poder regulamentador. Já os governos aristocráticos, oligárquicos ou ainda autocráticos, tendem a ser mais conservadores, protecionistas e reguladores da ação individual dos cidadãos. Como exemplos para o que se apresenta, pode-se citar algumas democracias europeias assentadas sobre o ideal de *welfare state* (ou Estado do bem-estar social), que embora sendo intervencionistas abrem-se largamente à ideologia progressista; e, alguns governos das ditas nações árabes, que embora capitalistas e liberais, inclinam-se mais diretamente sobre o conservadorismo.

O que precisa ficar claro, no entanto, é que a composição política e ideológica de um dado governo não é um ponto fixo e nem muito menos precisa atender à formulação de conceitos fechados e puros. Geralmente, ao sabor dos interesses e da volubilidade ideológica em que se assenta as bases de poder, os governos adotam posicionamentos mais liberais e menos intervencionistas, com proposições mais progressistas ou mais conservadoras.

Todo governo precisa ter sustentação política, jurídica (legitimidade), ideológica, assim com recursos para efetivar o seu papel. Da combinação desses elementos resulta a chamada governabilidade. Se lhe falta em certa medida esses sustentáculos, há um risco de corrosão da base de poder, o que leva à perda de eficiência, resolutividade e/ou estabilidade.

¹⁴ Norberto Bobbio (1998, p. 243) diz que “O Conservadorismo surge só como resposta necessária às teorias que, a partir do século XVIII, se distanciaram da visão antropológica tradicional, para reivindicar para o homem a possibilidade, não só de melhorar o próprio conhecimento e seu domínio sobre a natureza, como também de alcançar, por meio de ambos, uma autocompreensão cada vez maior e, conseqüentemente, a felicidade. O resultado a que tendiam estas teorias era o de fazer da história humana um processo aberto e ascendente, baseado numa antropologia revolucionária, onde o indivíduo fosse núcleo ativo, capaz de se tornar melhor tornando-se cada vez mais racional. (...) No decorrer do século XIX, o progressismo se foi construindo baseado em três hipóteses fundamentais: a científica, que fez das ciências naturais modelos a imitar no desenvolvimento das ciências humanas e do próprio homem; a democrática, que viu na extensão do poder de decisão política a todos os indivíduos o melhor resultado a que se poderia chegar; a histórico-materialista, que fez da luta de classes o pré-requisito do necessário progresso humano”. As ideias que sustentam o Progressismo, são as ideias que sustentam o Liberalismo, entretanto, é comum haver progressistas defendendo as ideias liberais baseada na ideia de ordem histórica que dá sustentação às sociedades desde as civilizações mais antigas.

Quando isso acontece, há a possibilidade de governos ruírem, dada a conjuntura desfavorável à sua permanência¹⁵.

O fato é que o Estado, enquanto instituição precisa mover-se objetivamente rumo ao desenvolvimento da nação que gerencia. Para tanto, precisa compreender as demandas de seu povo, em seu território, entendendo, inclusive, as diferenças regionais.

No Brasil, essa percepção ganha contornos *sui generis*, dado o gigantismo e a diversidade territorial. A grandiosidade do território nacional desde os primórdios da história colonial tem sido um desafio para governantes. Interesses se apresentam diversos e a política daí resultante tem instigado estadistas a analisar, compreender e intervir sobre o mosaico de realidades que formam o imenso mapa do Brasil. Noutro flanco, a diversidade de espaços, de ambientes naturais, de formações culturais e identidades geográficas têm impresso dificuldades extras no que toca a gestão do território nacional.

Essas dificuldades, ao longo do tempo, deram fôlego a políticas públicas iníquas que ao invés de reduzir problemas crônicos no Brasil, provocaram ainda mais desigualdade e a condição de subdesenvolvimento do país. A história demonstra, que paralelamente à compreensão do território brasileiro como um conjunto de povos que se relacionam e dão forma ao tecido nacional, políticas intervencionistas e liberais vão sendo aplicadas, com resultados mais ou menos efetivos, o que torna o país ainda carente de um sólido processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento aqui defendido é aquele que permite uma ampla mudança estrutural no tecido social, por um viés político, econômico, tecnológico, ambiental, mas sobretudo humano. Entende que não pode ser suportado por esses fatores de forma isolada, visto que tende a desequilibrar as relações e favorecer o surgimento de rupturas que impedem a sua continuidade de longo prazo.

Há que ser político, porque essa é uma manifestação intrínseca do poder social. Nas palavras do Relatório da CEPAL Mudança Estrutural para a Igualdade, uma visão integrada do desenvolvimento, a política é necessária para “concertar os diversos atores para concretizar pactos sociais que garantam vontade e sustentabilidade em torno a esta opção do

¹⁵ Bobbio citando diversos autores explica a perda da governabilidade (ou não-governabilidade, como ele se refere) à: crise fiscal, perda de poder e autonomia política, crise de gestão do sistema administrativo do Estado, perda de legitimação democrática e/ou jurídica (1987, p. 548). Naturalmente, esses fatores podem ocorrer de forma isolada ou se reunirem em graus diversos numa crise de governabilidade.

desenvolvimento; e porque a relação entre mudança estrutural com igualdade e legitimidade política é ‘de ida e volta’” (CEPAL, 2012, p. 71).

Há que ser econômico, porque as necessidades humanas que tanto estimulam à ação quando são responsáveis pela subjugação e inação, são principalmente atendidas por meio da produção econômica. Passando por itens básicos à sobrevivência e indo até a produtos e serviços mais elaborados que satisfazem não somente as necessidades, mas os desejos e aspirações mais altas da espécie humana, o desenvolvimento econômico requer condições de produção, transporte, distribuição, comércio, fluxo financeiro etc. Não há desenvolvimento se não houver também fluidez da economia.

Por outro lado, é também tecnológico, dado que não se torna possível um sistema econômico produtivo e eficiente sem o uso de tecnologias capazes de viabilizá-lo. Nesse sentido, o termo tecnologia é aplicado como sendo o conjunto de técnicas, instrumentos de aplicação prática e conhecimentos voltados para o aperfeiçoamento de uma atividade, seja ela física e/ou intelectual, de natureza econômica ou não.

Depois de se vivenciar o movimento do desenvolvimento sustentável amplamente estudado e divulgado desde as últimas décadas do século XX e por tudo que se sabe hoje a respeito dos estoques de recursos naturais e da superexploração existente, nenhum modelo de desenvolvimento pode se esquivar do viés ambiental. Noutras palavras, é preciso que a humanidade encontre um modo de vida baseado em relações simbióticas com os recursos da natureza, permitindo que as futuras gerações possam fazer uso dessas fontes essenciais à sobrevivência humana.

E, finalmente, o desenvolvimento precisa ser humano. Deve permitir a efetivação dos potenciais individuais e sociais humanos a partir da geração de oportunidades com equidade. A inclusão de todos os cidadãos nos sistemas econômico-produtivo, econômico-consumidor, educativo (da educação básica à formação profissionalizante), de saúde, de segurança e com garantias amplas do exercício à cidadania (por meio da participação nos sistemas de escolhas políticas) são fundamentais para que cada indivíduo pertença à sociedade e seja agente construtor da mesma.

Justamente pela amplitude do conceito aqui tomado se requer uma institucionalidade forte, legítima e competente para validá-lo. E esta tese assume que dentre as instituições existentes o Estado se sobrepõe como a mais adequada. Não que seja perfeito, pois padece de vícios, sofre com os desequilíbrios da competitividade sistêmica do capital, varia

para onde o vento dos poderosos sopram, entretanto, é a instituição que guarda em sua essência o papel de conceber, articular e executar políticas públicas.

Assim, na seção a seguir, apresenta-se sinteticamente a experiência governamental brasileira e a tentativa dos vários governos produzirem desenvolvimento no país. Essa abordagem traz uma síntese da ação do Estado brasileiro no que diz respeito à sua contribuição ao processo desenvolvimentista do país.

3.2 AS EXPERIÊNCIAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO

3.2.1 Um Estado em Gestação

Baseando-se em Darcy Ribeiro (RIBEIRO, 1995) e Caio Prado Júnior (PRADO JÚNIOR, 1963), é possível afirmar que historicamente o Brasil, como vários países da América, serviu de colônia para impérios europeus. Como registra oficialmente a história, Portugal o “descobriu”. Sendo colônia, o Brasil serviu de fornecedor de recursos para o Império português por vários séculos, passando por uma fase de subutilização e por outras épocas de superexploração. Durante esse período, como o próprio nome colônia já deixa entender, desenvolver as terras brasileiras não fazia parte dos objetivos dos governos que controlavam o território. Entretanto, à medida que a nação brasileira foi se constituindo tanto pela conformação de um povo, quanto pela ocupação dos espaços físicos e pela criação de laços culturais, linguísticos e até étnicos (derivado da miscigenação de povos, no caso do território brasileiro), paulatinamente a colônia foi ganhando ares de independência, ampliando sua autonomia, ansiando soberania e a constituição institucional de um Estado. As conjunturas política e econômica europeia, portuguesa e brasileira foram determinando, cada uma a seu modo e a seu tempo, os rumos históricos do Estado nascente no Brasil.

Entretanto, é relevante dizer que desde que Portugal assumiu o controle do território brasileiro, delimitando suas áreas de domínio, o Brasil passou a requerer um governo próprio, ainda que sem autonomia ou soberania. A priori, pela necessidade de defesa das próprias terras conquistadas, pois as mesmas, de proporção gigantesca e difícil gerenciamento passaram a ser alvos de outros povos conquistadores. Depois, pela necessidade de gerenciar as riquezas que a colônia gerava para o império português, visto que a produção de animais (como a pecuária bovina), de vegetais e seus derivados (como o pau-brasil e, posteriormente, o açúcar feito da

cana) e os minérios (como o ouro e a prata), tornavam as terras “descobertas” uma importante fonte geradora de riquezas e prosperidade econômica. E, posteriormente, como resultado da relação entre os aspectos listados anteriormente (ocupação de terras e geração de riquezas), pelos interesses políticos surgidos na nação embrionária (PRADO JÚNIOR, 1963).

Para melhor açambarcar o território descoberto e torná-lo menos vulnerável ao ataque de invasores, o Império português depois de arrendar o território brasileiro a um consórcio de comerciantes lisboetas e vê os seus objetivos de domínio fracassarem sob o risco de a França (principalmente, mas depois Holandeses também) lhe tomarem o território, resolveu dotar de poder um governador-mor, que recebeu amplos poderes para dirigir e decidir sobre o território colonial. Coube a Martim Afonso de Sousa essa missão, mas ao que tudo indica pelos registros históricos, malsucedida. Então, por volta da década de 30 do século XVI, o rei de Portugal resolveu dividir a colônia em extensas faixas de terra chamadas de capitânicas hereditárias, cada qual com aproximadamente 50 léguas (o que equivale a 300 quilômetros), para as quais nomeou capitães-mor, que serviram como governadores dessas terras, tendo como incumbência protegê-las de ataques de invasores e delas extrair riquezas (BRASIL, República Federativa, 2019).

Entretanto, o governo português não tardou a perceber que por meio da descentralização não conseguiria cumprir seus intentos em terras coloniais. Daí, em 1548 instituiu o sistema de governo-geral do Brasil, sendo a Bahia escolhida como a capitania que sediaria o governo central. Nesse ato administrativo do Imperador João III de Portugal, foi nomeado Tomé de Souza como Governador-Geral, Antônio Cardoso de Barros, como Provedor-Mor, e Pero Borges como o primeiro Ouvidor-Geral (BRASIL, República Federativa, 2019).

Nesse sistema, o Governador-Geral tem a função executiva de administrar as terras coloniais, povoando-as, defendendo os interesses imperiais e solucionando os problemas relativos à ocupação e exploração das riquezas aqui encontradas e produzidas. Por sua vez, o Provedor-Mor tem a função arrecadadora e fazendária da colônia, devendo cuidar de todos os aspectos administrativos ligados à geração de receitas, aplicação de recursos, fiscalização de atividades administrativas, tomar decisões referentes a assuntos fazendários e tributários, bem como prestar contas à coroa portuguesa. E, o Ouvidor-Geral, possuía o papel de administrar os assuntos judiciais da colônia, tratando de julgamentos e decisões que eram passíveis de decisão pelo poder do Estado português (BRASIL, República Federativa, 2019).

Em 1572, sob intensa atividade de invasão ao território colonial brasileiro, Portugal resolveu dividir o Brasil em dois governos centrais, fazendo uma regionalização administrativa. Luís de Brito e Almeida assumiu o governo da Bahia às terras do norte e Antônio Salema, assumiu o governo do Rio de Janeiro às terras do sul. Entretanto, tal experiência não durou muito, voltando a Bahia a ser sede do governo central do Brasil já em 1578 (*id.*). Essa experiência viria a ser repetida no século XVII.

Assim, se resume a primeira experiência de governo no Brasil nascente do século XVI. Muitas tarefas, muita pressão competitiva pelas novas terras, muitos interesses econômicos e geopolíticos e várias tentativas de impor o poder governamental e estruturar uma ação efetiva de gestão do novo território.

Como se vê, grande parte da temática de domínio e liderança sobre o território brasileiro, desde sempre, esteve na seara geográfica, dado gigantismo e a complexidade derivada do espaço nacional.

Dando um salto na História, visto que não é fim deste trabalho detalhá-lo em nível de minudências, destacar-se-á a gestão do Brasil em tempos transferência da corte portuguesa para as terras coloniais. Isso, porque explica em grande parte um conjunto de mudanças governamentais que afetaram o território e foi-lhe afeiçoando um caráter mais autônomo, nacional e mais tardiamente, soberano.

Devido a escalada de Bonaparte sobre as nações europeias, entre elas Espanha e Portugal na Península Ibérica, a corte portuguesa bateu retirada da sede administrativa do Império português em Lisboa para as terras brasileiras, se instalando a partir de 1808 na cidade do Rio de Janeiro, transformada em sede administrativa do Brasil Colônia em 1763. Ao chegar em terras coloniais, muito provavelmente sem objetividade, a corte de Portugal lançaria as bases sobre o que viria a ser o Estado brasileiro.

Isso porque, até então, todas as decisões cá tomadas pelos governantes estavam sob as ordens do rei em Lisboa e pouquíssima autonomia e nenhuma soberania era concedida ao Brasil.

Com a chegada de Dom João VI no Rio de Janeiro, houve a abertura dos portos ao comércio internacional, o governo permitiu a manufatura em terras brasileiras, foram feitos diversos investimentos para a melhoria da estrutura urbana, a partir do Rio de Janeiro, para melhor acolher a família real e a aristocracia portuguesa que lhe acompanhava e se instituiu em solo nacional as primeiras instituições públicas, tais como a Escola de Comércio, a Academia

Militar, a Imprensa Régia, a Academia de Belas-Artes, bem como foram criados os primeiros órgãos de governo em solo tupiniquim: como o Ministério do Reino e o Ministério da Marinha e Ultramar. Tais acontecimentos, reunidos à conjuntura internacional do Iluminismo e do Liberalismo, traçavam nas ideias de aristocratas brasileiros um novo caminho para o Brasil (GOMES L., 2010).

O fato é que quando D. João VI voltou a Portugal em 1821, o Brasil já não era mais a colônia que ele encontrara quando chegou em 1808. Dom Pedro I, ao assumir o trono como Príncipe Regente do Brasil, precisou conviver com pressões pela independência do país, inclusive tendo que comprovar sua devoção à nação sul-americana, por meio do histórico Dia do Fico e ainda no mesmo ano, declarando sua independência à Portugal. Não governaria nem por uma década e retornaria a Portugal, deixando o pequeno Pedro II, seu filho mais novo como Imperador do Brasil.

Nesses tempos, o Brasil já vivia um processo de ebulição política. A classe de poderosos brasileiros, principalmente a formada por produtores do setor agrícola, pecuário, comerciantes e uma crescente classe política, desejosos de ver florescer a nação brasileira para o seu próprio usufruto e já cientes da onda de mudanças que campeava o mundo político a partir da Europa e do ideário iluminista fazia surgir uma movimentação pelo liberalismo e pela independência do Brasil (*id.*).

O Estado e o desenvolvimento, ainda que sob uma pele fina de crescimento econômico e empoderamento aristocrático, se unia pela primeira vez. Esse encontro ocorreria em várias ocasiões durante o final do período colonial, encaminhando-se para o período imperial e seguindo até o Republicano.

Dom Pedro II, viveria basicamente duas fases enquanto governante, sendo a primeira como uma criança em preparação para ser imperador e a segunda, quando assumiu, por volta dos vinte anos, o governo de fato. Sob o seu governo, o Brasil se transformou em uma monarquia parlamentarista e a sua gestão, ainda que tendo vivenciado várias crises, tentou aliar governantes e legisladores eleitos diretamente por cidadãos (respeitadas as convenções da época) e o poder absolutista monárquico (CARVALHO). O Brasil pode experimentar durante o reinado de seu último imperador um período turbulento, mas sobretudo viveu um momento de grandes mudanças políticas que o levaram a se consolidar como nação e como Estado soberano.

Naquele mesmo século XIX, em 1889 o Brasil se transformaria em um país republicano.

3.2.2 A República e Consolidação do Estado Brasileiro

A República Velha ou Primeira República ou ainda a chamada República da Espada, foi um período que durou de 1889, quando foi instituída a República, até o ano de 1930, quando os governos militares depuseram Washington Luís da presidência, não deixando Júlio Prestes, presidente eleito assumir o cargo de chefe do Poder Executivo nacional. Nessa época, o Brasil era um país tipicamente agrário, maiormente rural e vivia, como nos tempos do império, as agruras de um governo centralizador, cujo maior desafio era integrar a nação.

Geograficamente gigante, regionalmente distinto, por vezes se assemelhava a um colchão de retalhos territoriais que se mantinha unido fragilmente pelas conveniências políticas de uma classe econômica que se alinhava e mantinha a frágil união em torno de interesses meramente econômicos e políticos.

Entretanto, há que se dizer que, embora muito aquém do necessário, os marechais e demais presidentes da época tentaram elaborar planos para o país, na tentativa de integrá-lo e promover o seu desenvolvimento.

Souza (2004, pp. 101-102), diz que por volta do final do século XIX, o governo brasileiro instituiu o chamado Plano de Viação e o Plano de Recuperação Econômico-Financeira. Entretanto, chama a atenção o autor, que esses planos são esforços isolados e não conseguiram ir além do que seus próprios objetivos localizados. Noutras palavras, ainda não se pode falar em políticas públicas de Estado voltadas para o desenvolvimento.

Os cafeicultores paulistas, os pecuaristas leiteiros mineiros e os políticos sediados no Rio de Janeiro mantiveram durante toda a Primeira República uma política oligárquica que se estruturava sobre os interesses empresariais da elite do sudeste do país. A chamada política do café-com-leite barrava a entrada de novos líderes no jogo político nacional, à medida que iam paulatinamente se reforçando em poder e riqueza em seus estados de origem.

Porém, foi durante esse período, que os estudos geográficos sobre o Brasil começaram a se transformar em posições oficiais, assumidas com o fim de entender, governar e reproduzir o ideário de Estado-nacional. Ressalta-se a divisão de Delgado de Carvalho feita

em 1913, adotada pelo governo e reproduzida nas escolas como a divisão “correta” do território brasileiro (IBGE, 2017).

Entretanto, foi a partir da Segunda República ou Estado Novo que o Brasil passou a experimentar uma mudança no curso de seus governos, no tocante ao objetivo de promover o desenvolvimento da nação. Sob o governo de Getúlio Vargas, que durou praticamente 15 anos, o Estado brasileiro desenvolveu-se burocraticamente e institucionalizou órgãos da Administração Pública que se especializaram em planejar e implementar políticas públicas para a nação.

Inclusive, Souza (2004, p. 102) afirma que:

(...) uma agenda de debates poderia ser apresentada a partir de dois grandes *divisores de águas* em relação à política, à economia e à definição do novo marco legal-institucional do país: um primeiro é o Estado Novo de 1930, momento em que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista; e um segundo marco é o Regime Militar de 1964, em que essas relações construídas no Estado capitalista se aprofundam e se internacionalizam, guiadas por uma racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com uma ideologia de segurança nacional.

Em termos gerais, a elite agrária do país, afetada fortemente pela Grande Depressão de 1929, não conseguindo mais dar sustentação política aos líderes do Sudeste, personagens típicos da República Velha, viram eclodir no país uma série de insatisfações que desaguaram em um golpe militar de significativas proporções para um território geográfico tão vasto e tão pouco integrado. Norte, Nordeste e Centro-Oeste mais forças do Sudeste e do Sul instalaram uma revolução que levou ao governo a figura histórica de Getúlio Vargas.

Porto (2009, p. 2), afirma que a alternativa do Estado desenvolvimentista feita nos anos 30 pelo governo Getúlio Vargas, deu-se pelo “esgotamento do antigo padrão agrário-exportador, centralizado na produção e na exportação de matérias-primas, caracterizando-se pela presença ativa do Estado na economia, além de possuir, no setor industrial, o núcleo impulsionador do processo de acumulação”.

Entre novembro de 1930 e julho de 1934, Getúlio governou por decreto, numa fase ditatorial e marcada por levantes, todavia, deve-se enfatizar que esse período foi marcado por uma intensa modernização do Estado brasileiro. Nele foram instituídas a Ordem dos Advogados do Brasil, o Correio Aéreo Nacional, a política de ensino superior nacional, o Conselho Nacional do Café (a principal riqueza do país, na época), o Departamento de Correios e

Telégrafos, a regulamentação de várias profissões (entre elas, medicina, medicina veterinária, odontologia, enfermagem e farmacêutica), a carteira de trabalho, o Instituto do Alcool e do Açúcar, o Código Floresta e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esses órgãos e regulamentações apresentam significativa relevância para o desenvolvimento do país, marcando a história e estando presente, mesmo que com mudanças, ainda em nossos dias.

Depois de 1934, após uma Assembleia Constituinte eleita pelos cidadãos brasileiros em 1933, foi promulgada a Constituição de 1934. Esta, considerada progressista, tinha como objetivo a organização de um Estado democrático capaz de unir a nação, promover a liberdade e a justiça e criar as condições para o desenvolvimento do bem-estar e da economia. Inicia-se então a chamada Terceira República, que consolida a Era Vargas e ao passo que o país segue a vertente capitalista e anticomunista, nacionalista e autoritária, vai também sedimentando um Estado intervencionista, regulador e pouco liberal.

Nesse período, o Estado brasileiro institui o Conselho Nacional do Petróleo, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Vale do Rio Doce, o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Estrada de Ferro Central do Brasil, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Siderúrgica Nacional, para citar algumas. Estatais e órgãos da Administração Pública direta foram sendo criados para dar conta de uma política nacionalista voltada para o desenvolvimento como resultante de um esforço conjunto da iniciativa privada, capitaneada pelo Estado.

Durante a Ditadura Vargas, o presidente criou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, fruto da união do Conselho Nacional de Estatística e o Conselho Nacional de Geografia. Estava claro para Getúlio Vargas e a sua equipe técnica, que manter o Brasil como uma República Federada unida exigia mais do que ação política ou gerencial, sobretudo era necessário compreender a fundo a complexidade do território nacional e desenvolvê-lo, sob a égide da industrialização que fizera crescer a Inglaterra, os Estados Unidos da América, entre outras nações europeias.

O Estado Novo foi uma era em que o governo brasileiro investiu na criação das condições para a industrialização do país. Para tanto, planos foram criados, estatais instituídas, regulamentações publicadas e a política assumiu ares nacionalistas, com o fim de preparar a sociedade para um novo patamar de desenvolvimento (SOUZA, 2004). Segundo o mesmo autor (2004, p. 103), “tais iniciativas tinham como objetivos construir um Estado capitalista brasileiro que fosse dotado de uma economia forte, com base nacional, e, desta forma, viabilizar as suas

relações de produção com maior ênfase na presença do setor estatal no processo de industrialização”.

Na chamada Quarta República ou República Populista, que vai de janeiro de 1946 a março de 1964, o Brasil foi governado por nove presidentes, sendo que se destacam nesse período os nomes de Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951), Getúlio Vargas (em sua fase democrática, foi eleito em 1951 e governou até 1954, quando suicidou-se no Palácio do Catete no Rio de Janeiro, envolvido em escândalos e acusações graves) e Juscelino Kubitschek (1956 a 1961), líderes de grande apelo popular. Nesse período, o Estado brasileiro continuou se expandindo estruturalmente e ganhando contornos cada vez mais intervencionistas. Todavia, há que se destacar o desenvolvimento do liberalismo econômico nessa era, principalmente com as políticas de aceleração da industrialização do país.

Durante o governo de Dutra, destaca-se o Plano SALTE, cujo viés estratégico para a nação era fomentar as áreas da saúde, alimentação, transporte e energia. O Plano teve sua elaboração e implementação a cargo do DASP.

Na década de 1950 foi instituída a Petrobrás S.A., sob o governo de Vargas; a capital federal foi migrada para a recém-construída Brasília e foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, por Juscelino Kubitschek. Este último presidente também ficou conhecido pelo Plano de Metas Cinquenta Anos em Cinco. Fase em que o Estado brasileiro assumiu clara e definitivamente sua vocação desenvolvimentista. A crítica a este plano é de que ele se tratava mais de um programa do que propriamente de um plano; um programa que articulava o capital investidor privado tanto estrangeiro quanto nacional com os esforços feitos pelo Estado (SOUZA, 2004, p. 103).

No final da Quarta República, na primeira metade dos anos 1960, os governos Jânio Quadros e João Goulart empreenderam o Plano Trienal, na tentativa de resgatar o ritmo de crescimento econômico nacional experimentado no governo de Juscelino. Todavia, antes que pudessem colher os louros, a crise política e institucional e a instabilidade por ela gerada não permitiu sequer a articulação de peças importantes como a sociedade, o governo e a classe empresarial. A gestão de João Goulart terminou com o fatídico Golpe de 1964 e o Brasil passou mais de 20 anos sob governos ditatoriais dos militares.

Faz-se aqui um recorte. O Brasil começara como República no final do século XIX por meio de um golpe militar. Os militares perduraram por um tempo e a política oligárquica assumiu o poder do país com a finalidade de se manter no poder. Conseguiu até certo ponto,

mas não imprimiu nenhum projeto nacional e não empreendeu desenvolvimento em uma época em que a industrialização mudava a face de todo o mundo.

Um novo Golpe recriou o Estado brasileiro sob a alcunha de Estado Novo e esse sim, inseriu no DNA nacional uma política desenvolvimentista que desenrolou por mais de quatro décadas, inclusive quando a democracia perdeu forças e permitiu que um novo Golpe reinstalasse os militares no comando do país.

Durante esse período, o Brasil estava redesenhado. Tardamente industrializado, chegara aos anos 1960 como um grande mercado produtor, mas também consumidor, embora as importações ainda desequilibrassem a balança comercial da economia nacional.

3.2.3 A Agenda Desenvolvimentista da Ditadura Militar

Engana-se, todavia, quem atribui aos governos militares um governo liberal do ponto de vista econômico. Nele, a intervenção do Estado na economia ganhou um novo ritmo, reanimado pelo Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG e depois o Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED. O primeiro tinha um viés de recuperação do crescimento econômico e vigorou entre 1964 e 1966, já o segundo voltava-se para a valorização da empresa privada, a aceleração do desenvolvimento econômico, estabilização dos preços e do controle inflacionário. Este último viveu de 1968 a 1970 (*ibid.*, p. 105).

Ainda nos governos militares, ou a chamada Quinta República, a economia nacional reforçada pelo Estado brasileiro vê iniciar os anos 1970 sob as luzes do milagre econômico. Assim, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – I PNDE (entre 1972 e 1974) o Brasil cresceu com forte apelo dos setores de construção civil, infraestrutura e indústria. Todavia, segundo Souza (*id.*), a crise do petróleo em 1973 que fustigou a economia mundial, abalou as bases da economia brasileira, exigindo readequação dos países e de suas políticas econômicas.

Em 1975, conforme o mesmo autor, o governo brasileiro reagiu com o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) que deveria ser implementado durante a segunda metade da década de 1970. Entretanto, as turbulências econômicas e sociais, a segunda crise do petróleo em 1979, o desequilíbrio nas contas públicas e o descontrole inflacionário acabaram por fazer o país mergulhar em uma crise econômica, não permitindo que os objetivos do plano fossem alcançados.

Isso fez com que os militares propusessem, já sob o comando de seu último presidente, o General João Batista Figueiredo o III PND, cuja principal missão era reequilibrar as contas públicas, reduzindo o déficit fiscal e a inflação galopante. Todavia, o ambiente econômico dos anos 1980 colocava o país em risco. O alto déficit fiscal, a inflação descontrolada, um ambiente social hostil ao regime militar, o descontentamento de empresários e investidores estrangeiros, minaram a plataforma política dos militares ao passo em que o Brasil percorria a chamada década perdida.

A Sexta República ou a Nova República inicia-se a partir da redemocratização do país. Tancredo Neves fora eleito pelo Congresso para o primeiro mandato depois dos 20 anos de ditadura, mas não chegou a assumir porque adoeceu e faleceu antes da posse. Em seguida, o maranhense José Sarney, vice de Tancredo assume o poder, tendo nas mãos os objetivos de viabilizar a redemocratização, uma ideia ainda verde e instável na política nacional, e recuperar a economia brasileira. Não logrou êxito. Planos econômicos de curta duração e baixa viabilidade afetaram ainda mais a já combalida estrutura economia e social do país.

Foi, no entanto, no governo de Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto depois da redemocratização que a agenda da política estatal brasileira muda o viés. Diferentemente do que fora feito ao longo de todo o século XX, o governo brasileiro passou a adotar uma postura neoliberal, típica das grandes potências Inglaterra e Estados Unidos da América nos anos 1980, com seus governos Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente.

Ao herdar o país no final da chamada década perdida (anos 1980), tendo um governo lento, ineficiente e incompetente para dirimir os problemas econômico e sociais que assolavam o país; sendo este mesmo governo responsável pela manutenção de uma miríade de estatais que ineficientes não agregavam valor à economia nacional; estando a indústria nacional atrasada, pouco competitiva e fechada nas barreiras comerciais que a protegiam; não demorou para que o presidente Collor acenasse para uma política econômica liberal, ancorada na visão de Estado mínimo e abertura do país às regras da tão propalada à época, Globalização.

Todavia, breve, devido ao processo de *impeachment* sofrido ainda na primeira metade do mandato, pouco Collor conseguiu adiantar uma agenda nesse sentido. Mas, mesmo assim, foi o responsável por abrir o mercado brasileiro às importações, criando uma competição desenfreada na indústria interna, fazendo grandes empresas apressar o demandado processo de mudanças ou falir na esteira das mudanças. Ocorreram algumas importantes privatizações à época, como a Usiminas, para citar como exemplo, que foi vendida para o Grupo Gerdau.

Diante do quadro de turbulências, muitas empresas conseguiram sobreviver ao tsunami competitivo, mas outras desapareceram para sempre do mercado, submergidas pela invasão de produtos estrangeiros, mais modernos, inovadores, baratos e interessantes aos olhos do consumidor.

Com a saída de Fernando de Collor de Mello do governo em 1992, o vice-presidente à época, Itamar Franco, assume o mandato. Nomeado ministro da Fazenda, o senador Fernando Henrique Cardoso, juntamente com uma equipe de economistas, instituiu o Plano Real, um ousado programa de governo voltado para a estabilização econômica por meio de reformas e controle da inflação no Brasil. Itamar continuou o programa de privatizações e vendeu a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, a Embraer, a Aço Minas Gerais, Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA e a Embraer.

Liderar a implantação do Plano Real, rendeu capital político que permitiu em 1994 a eleição de Fernando Henrique Cardoso para o cargo de presidente da República. Ao assumir, o professor, sociólogo e político de extenso currículo acadêmico, continuou o processo de estabilização econômica e colocou em prática com mais fôlego o plano de privatizações e redução do Estado que não fora ainda efetivado pelos governos de Collor e Itamar. O Brasil cristalizava a política neoliberal por meio da venda de grandes empresas estatais, como a Vale do Rio Doce, a Telebrás e a Eletropaulo, por exemplo.

Ao passo em que o Estado brasileiro era reduzido a atividades exclusivamente públicas e que a economia ia sendo estabilizada, o governo se via desafiado a encarar outros desafios, antigos, que não estavam sendo sequer mitigados com a agenda neoliberal. Fala-se aqui, de problemas estruturais que acompanham o Brasil desde os primórdios de sua história, como por exemplo, a baixa competitividade, a venda de bens *in natura* e por isso de baixo valor agregado e desigualdade social manifestada na pobreza, que se por um lado degrada a dignidade das pessoas, por outro reduz o potencial de desenvolvimento da nação.

Não se quer dizer aqui que as estatais vendidas invertessem o processo explorador das economias centrais para as economias periféricas, mas davam o poder ao Estado de fazê-lo. É verdade também que quando ainda proprietário das estatais, o Estado não foi capaz de usá-las estrategicamente para promover o desenvolvimento industrial do Brasil.

O fato é que o país não abandonou a condição de subdesenvolvimento social, embora tenha mitigado significativamente a instabilidade econômica. Mas agora, passara a viver uma condição dependência econômica e, principalmente, financeira, dos grandes

operadores monetários globais. O fluxo perverso da especulação financeira capaz de derreter economias em poucos dias com a transação de títulos econômicos e financeiros entre países, tornou o Brasil um Estado financeiramente instável, ainda que economicamente mais estruturado.

Índices de desenvolvimento humano revelando um grande atraso nacional tanto no que tange à educação, à saúde, a segurança alimentar, a empregabilidade e a geração de renda, obrigou o governo brasileiro a desenvolver uma rede de assistência social capaz de reduzir os impactos da desigualdade social. Muito distante de ser universal e muito aquém das reais necessidades da população, o governo Fernando Henrique Cardoso inaugurou no Brasil programas de renda mínima para famílias carentes e à margem do desenvolvimento econômico. Assim nasceram o Renda Mínima em 1998, o Auxílio Gás em 2000, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação em 2001.

Devido ao ambiente altamente volátil da economia globalizada, o Brasil enfrentou no período do governo FHC (1995-2002) algumas crises econômicas derivada do comportamento dos mercados internacionais e, por ter apostado em recursos financeiros de investidores externos a um alto custo de juros, sofreu os influxos e refluxos do chamado *hot-money* (dinheiro movimentado por investidores e especuladores financeiros com o intuito de produzir ganhos rápidos. Geralmente essa classe de investidores apostam em altos juros e em especulação financeira, o que significa que pouco faz girar a economia real, baseada na produção e comercialização de bens, na geração de renda e na distribuição desses recursos).

Em 2002, a quarta eleição direta após a democratização do Brasil, conduziu ao governo o líder popular Luís Inácio Lula da Silva. O partido de Lula, o PT, uma das mais aguerridas agremiações da esquerda desde o início dos anos 1980 teve certa dificuldade em construir credibilidade junto ao mercado, mas ao prometer manter os pressupostos macroeconômicos que davam sustentação à política econômica do governo, ascendeu ao poder. Deslizando suavemente sobre a popularidade, Lula conseguiu manter a estabilidade econômica, ao passo que durante seu primeiro mandato foi desenvolvendo uma política social mais ampla e integrada.

Com as *commodities* batendo recordes de preço, a gestão do PT à frente do Executivo nacional promoveu investimentos de recuperação de estradas, reformou, ampliou e criou universidades e escolas de ensino técnico. Investiu na pesquisa e desenvolvimento da Petrobrás, que acabou por descobrir um grande estoque de petróleo em águas profundas, na

chamada camada pré-sal. Tais conquistas, se aceleraram e se efetivaram no segundo mandato do presidente Lula, entre os anos 2007 e 2010 (BLACK, 2015).

Navegando em grande popularidade e tendo se transformado em um expoente político internacional, Luís Inácio Lula da Silva viabilizou a economista Dilma Rouseff para o mandato de presidente da República em 2010. Eleita, Dilma aprofundou a abordagem social-democrática petista em sua gestão. A economia foi tomando sendo cuidada cada vez mais sob uma fórmula heterodoxa e a agenda intervencionista do Estado ganhando peso em sua gestão. Paralelamente, o preço das *commodities* começaram a cair no mercado internacional, com destaque para o petróleo e o aço, dois produtos estratégicos da cesta de exportação brasileira. A queda da receita com exportações gerou uma redução da atividade econômica no Brasil, ao passo que o governo manteve por muito tempo os gastos, inclusive investindo fortemente no incentivo tributário e no investimento público. O conjunto das atitudes governamentais agravaram a crise e levaram ao Brasil a uma recessão longa e duradoura.

A recessão econômica abalou a estabilidade política do país no início do segundo governo de Dilma Rouseff. Depois de uma campanha política acirrada e de um clima de polarização que estava se instalando no país, o PT viu seu capital político derreter, principalmente, no Congresso Nacional. Concomitantemente a descoberta de um grande esquema de corrupção envolvendo grandes empreiteiras nacionais e a Petrobrás, na maior operação de investigação contra a corrupção já realizada no Brasil, prejudicava a credibilidade do governo petista, por afetar diretamente seus principais líderes.

O clima de instabilidade econômica, política e institucional (no Poder Executivo) acabou por fazer com que a Presidente Dilma Rouseff fosse destituída do cargo em 2016, assumindo a presidência o vice-presidente Michel Temer.

Sob o apoio de um grupo de parlamentares de tendência centrista, Temer deu uma guinada à direita. Porém, sem cabedal político e tendo que tomar decisões estratégicas com vieses impopulares, patinou entre a aprovação de matérias polêmicas, a prática da política anacrônica baseada na negociação de cargos e interesses e pouco avanço na necessária mudança econômica no país. Em seus dois anos de governo não conseguiu livrar o país da crise, ainda que tenha conseguido estabilizar a inflação e frear os efeitos recessivos.

Os problemas da administração Temer, os efeitos colaterais da gestão Dilma e a má reputação impingida sistematicamente ao Partido dos Trabalhadores, acabou por criar um apelo forte de mudança sob um signo quase revolucionário. A associação do PT à esquerda e o

envolvimento na corrupção de grandes líderes sociais democratas acabaram por tornar a direita uma alternativa interessante para o povo brasileiro, historicamente passional e pouco afeito às discussões racionais nas escolhas políticas.

O contexto resumido acima promoveu a eleição de Jair Messias Bolsonaro, um ex-capitão do Exército brasileiro e político de carreira, cuja campanha, amplamente desenvolvida por meio das redes sociais, assentou-se numa propaganda conservadora, de extrema direita, nacionalista e com apelos muito próximos a argumentos fascistas. Tendo por base sua equipe econômica ainda sendo estruturada e o seu discurso, a tendência do governo Bolsonaro é reduzir o Estado brasileiro por meio de privatizações e controle de gastos, retirando a máquina pública de setores que o mercado pode assumir sozinho, bem como adotar uma agenda liberal ampla e irrestrita. Mas, como são tendências, apenas o tempo, as decisões administrativas e os efeitos das mesmas ratificarão ou retificará os rumos aqui apontados.

O que importa, a guisa de uma síntese sobre o que aqui foi discutido, é que quase 200 anos depois da independência política do Brasil em relação à Portugal, depois de 130 anos da instituição da República e mais de 30 anos após a redemocratização e aprovação da Constituição Cidadã, o Brasil ainda é um país em desenvolvimento. Ainda possui uma extensa camada da população que padece com baixos níveis de renda, de educação, com acesso a escassos e péssimos serviços de saúde básica, sobrevivendo cada vez mais em grandes cidades ou pequenos núcleos urbanos abarrotados de problemas sociais e econômicos, dentre eles o desemprego, a fome, a insegurança, a má distribuição de renda, a falta de saneamento básico dentre vários outros.

Ao sabor das ilusões e desilusões das lideranças momentâneas, o Estado brasileiro ainda tergiversa sobre o tema desenvolvimento, não tendo objetivos claros sobre o tema, não tendo discutido e pacificado sobre o papel do Estado nessa elaboração complexa, estratégica e de longo prazo (que por esse motivo não pode ser um ou dois governos, mas de muitos em uma longa escala de tempo).

Há, pois, que se discutir desenvolvimento. Não como um tema genérico, abstrato e pouco elucidativo no trato governamental, mas como algo complexo, objetivo e que requer a atuação estratégica em pontos chaves, como educação, saúde, saneamento, infraestrutura, qualificação institucional, segurança etc. Diante desse desafio, a seguir, tenta-se abordar o tema de modo didático, claro e sintético, de modo que permita uma análise crítica fundamentada sobre as abordagens.

4 REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE, ESTADO E DESENVOLVIMENTO

Os estados brasileiros são unidades federadas autônomas, possuidoras de um aparato estatal e cuja função é prover serviços públicos para a sua população. Não são soberanos, é verdade, mas detêm os poderes da Administração Pública.

Em se tratando de Brasil, cada unidade federativa tem um desafio peculiar, porque suas realidades são peculiares. Sua estrutura econômica, social, cultural, geográfica, política, dentre outros aspectos inerentes, constituem uma realidade própria, que demanda um conjunto de ações próprios.

É certo que o Brasil não seria bem gerenciado apenas sob um governo central, a partir do qual irradiassem municípios. Faltaria eficiência e eficácia aos esforços governamentais. Os estados, unidades federativas, assim, se demonstram essenciais.

Cada estado ocupa uma porção geográfica do país. Encontram-se localizados em regiões que, apesar de não serem divisões administrativas, territoriais, requerem uma ação coordenada com a conjuntura que estas lhes impõem.

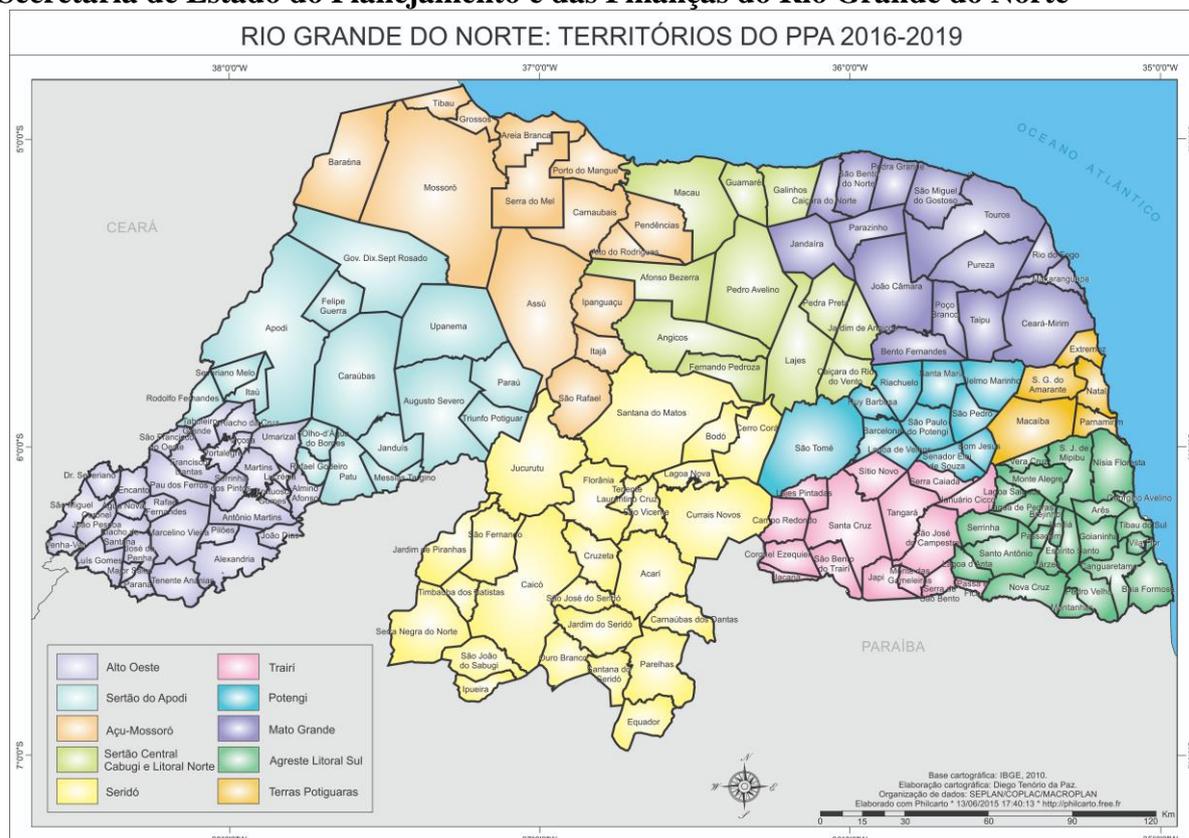
Especificamente, como já explicado no primeiro capítulo, este estudo aborda o Rio Grande do Norte. Demonstra que essa divisão territorial do Estado brasileiro guarda características do próprio estado nacional, com suas sub-regiões e realidades mais específicas. E apresenta como o entendimento das demandas que se apresentam nessas esferas não podem ser compreendidas pela linearidade espacial, mas sobretudo pelos desafios que a conjuntura de cada um.

Atualmente, como demonstrado no capítulo segundo deste estudo, o território potiguar se divide em três regiões intermediárias e em mais onze regiões imediatas. Todavia, serão consideradas aqui a regionalização anterior, dos anos 1990, que divide o estado em quatro mesorregiões: Oeste Potiguar, Leste Potiguar, Central Potiguar e Agreste Potiguar. A escolha por essa regionalização se dá pelos seguintes motivos:

- a) Atende os objetivos do estudo aqui proposto;
- b) Como a mudança de 2017 ainda é recente, boa parte das políticas públicas, planejamentos e até o aparato governamental está assentada sobre o modelo de mesorregiões ou ainda embasado neste (ver mapa abaixo);

c) A divisão em mesorregiões permite uma escala menos ampla que as regiões intermediárias, mas ao mesmo tempo menos específica que as regiões imediatas, permitindo a visualização de características mais regionais dentro do estado.

Mapa 13: Regionalização do Ministério do Desenvolvimento Agrário adotado pela Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte



Fonte: (BARBOSA, PAZ, & DANTAS, 2017)

O mapa acima, apresenta uma divisão regional do Rio Grande do Norte proposta pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA e foi tomado como base para elaboração do Plano Plurianual do Governo do Rio Grande do Norte para o quadriênio de 2016-2019. Apesar de divergir com a classificação do IBGE e de conceitualmente ferir o que se entende por território e região em Geografia, pode-se perceber em linhas gerais as demarcações regionais contidas na divisão do território em mesorregiões. Os chamados territórios do Alto Oeste, Sertão do Apodi e Açu-Mossoró são áreas que compõem à chamada Mesorregião Oeste Potiguar; os territórios Sertão Central Cabugi e Litoral Norte e o Seridó compõem à chamada Mesorregião Central Potiguar; parte dos territórios do Mato Grande, o território do Trairi e do Potengi integram a chamada Mesorregião Agreste Potiguar; e parte dos territórios do Mato Grande, Terras Potiguaras e Agreste Litoral Sul integram a Mesorregião Leste Potiguar.

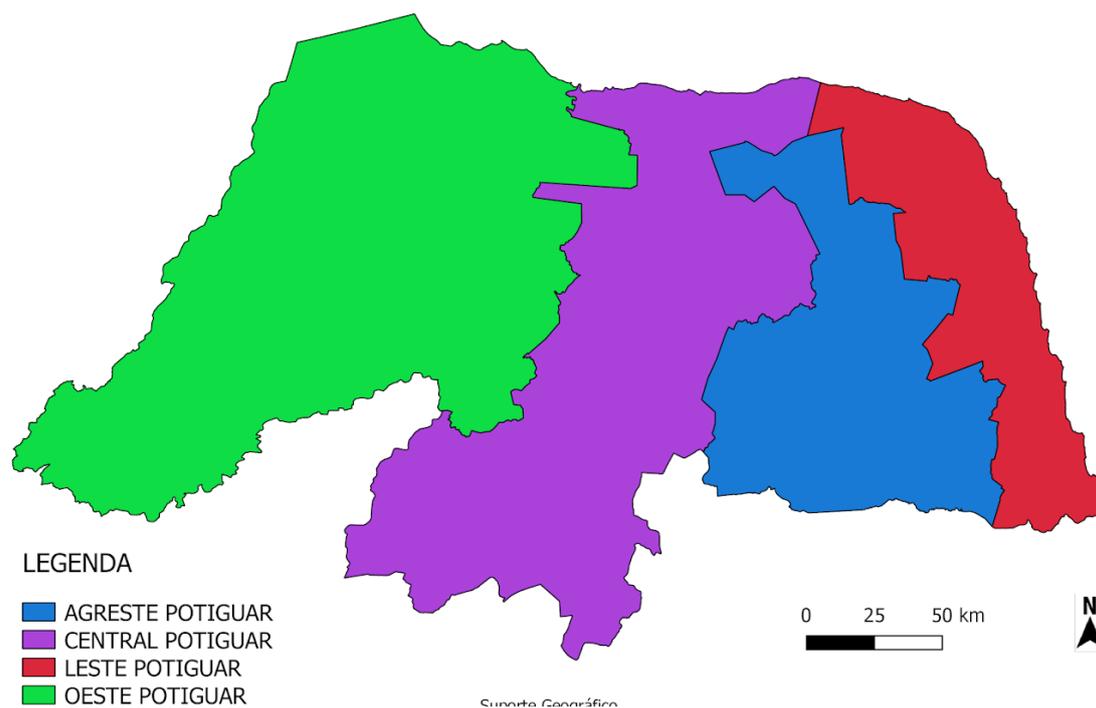
Noutras palavras, os territórios do MDA se assemelham, embora subdividam, a regionalização proposta pelo IBGE (1990).

Na seção a seguir serão apresentadas, de forma pormenorizada, a caracterização geográfica do Rio Grande do Norte e as suas mesorregiões.

4.1 CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS MESORREGIÕES DO RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte é um estado com 52.809,602 km², situado na porção mais a nordeste do Brasil, sendo habitado por aproximadamente 3.506.010 pessoas (IBGE, 2019) que vivem em 167 municípios espalhados por 4 mesorregiões e 19 microrregiões conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1990).

Mapa 14: Mesorregiões do Rio Grande do Norte



Conforme a regionalização do IBGE (1990) as quatro mesorregiões que integram o território potiguar são: Mesorregião Oeste Potiguar, Mesorregião Leste Potiguar, Mesorregião Central Potiguar e Mesorregião Agreste Potiguar. A Mesorregião Oeste Potiguar agrega em si as seguintes microrregiões geográficas: Microrregião de Mossoró, Microrregião da Chapada do Apodi, Microrregião do Médio Oeste, Microrregião do Vale do Assú, Microrregião da Serra de

São Miguel, Microrregião de Pau dos Ferros e Microrregião de Umarizal. Já a Mesorregião Central Potiguar abriga as seguintes microrregiões geográficas: Microrregião de Macau, Microrregião de Angicos, Microrregião da Serra de Santana, Microrregião do Seridó Ocidental e Microrregião do Seridó Oriental. A Mesorregião do Agreste Potiguar, por sua vez, contém as seguintes microrregiões: Microrregião de Baixa Verde, Microrregião de Borborema Potiguar e Microrregião do Agreste Potiguar. E, finalmente, a Mesorregião do Leste Potiguar é composta pelas seguintes microrregiões: Microrregião do Litoral Nordeste, Microrregião de Macaíba, Microrregião de Natal e Microrregião do Litoral Sul.

Economicamente o Rio Grande do Norte encontra-se entre os estados mais pobres do Brasil. Segundo o IBGE (2019) em seu Sistema de Contas Regionais, em 2017 o Rio Grande do Norte somou R\$ 64.295.000.000,00 (sessenta e quatro bilhões, duzentos e noventa e cinco milhões de reais) de Produto Interno Bruto, ocupando então a 18ª colocação no ranking de estados brasileiros em valores em reais. O PIB *per capita* do estado foi calculado em R\$ 18.333,19 (dezoito mil, trezentos e trinta e três reais e dezenove centavos), fazendo o estado ocupar apenas a 19ª colocação no Brasil.

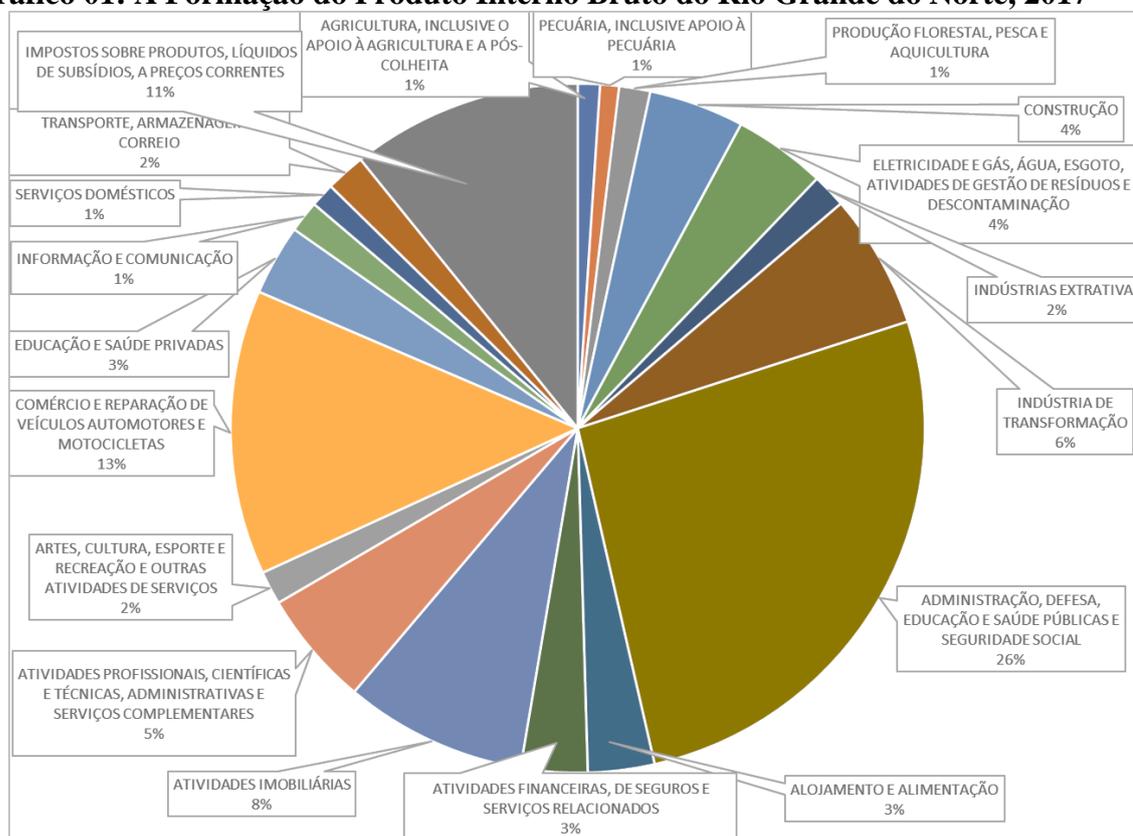
A composição do PIB potiguar se dá da seguinte forma, de acordo com o IBGE (*ibid.*): o setor agropecuário contribui com 3,36%, o setor industrial com 16,62%, o setor de serviços com 69,26% e os impostos sobre produtos 10,76%. Como se vê, o setor de serviços acaba sendo a grande força da produção econômica do estado, que tem a indústria e agropecuária frágeis.

Em termos educacionais o estado potiguar fechou o ano de 2018 com 467.629 matrículas no ensino fundamental e 124.592 matrículas no ensino médio. O índice de desenvolvimento da educação básica – IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental medira em 2017 4,5 pontos, enquanto que o mesmo índice dos anos finais do ensino fundamental fora de apenas 3,4 pontos. Essas estatísticas colocam o Rio Grande do Norte em 23º lugar no ranking do IDEB nacional, dentre as 27 unidades federativas mais o Distrito Federal.

A distribuição da população do Rio Grande do Norte quanto a moradia – em zona urbana ou rural – em 2010, no último censo, apresentou a seguinte proporção: 22,19% da população habitando as zonas rurais do estado, enquanto 77,81% habitando as zonas urbanas. Sendo os maiores centros urbanos, Natal, a capital administrativa do estado, Mossoró, a maior cidade do interior, seguido por Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Ceará-Mirim, todos (à exceção de Mossoró) localizadas na zona metropolitana de Natal. Devido à conurbação existente, Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Ceará-Mirim formam um o maior núcleo urbano do estado com aproximadamente 1.402.280 habitantes

(IBGE, 2019), o que representa 40% de toda a população do Rio Grande do Norte. Se se incluir Mossoró nesta soma, chega-se à cifra de 1.699.558 habitantes, o que representa mais de 48% de toda a população potiguar.

Gráfico 01: A Formação do Produto Interno Bruto do Rio Grande do Norte, 2017



Fonte: baseado em dados do IBGE, 2017, site: Sistema de Contas Regionais (IBGE, 2019)

Pelo censo de 2010, o Rio Grande do Norte tinha 49 municípios com menos de 5.000 habitantes, o que representa 29,34% do total. De 5.000 a 10.000 habitantes, havia outros 44, representando 26,35%. De 10.000 a 15.000 habitantes, 38 municípios, 22,74% do total. De 15.000 a 20.000, 9 municípios, ou 5,39%. De 21.000 a 30.000 habitantes, 10, equivalendo a 5,99%. De 31.000 a 50.000 habitantes, outros 9, ou 5,39%. Acima de 50.000 habitantes e abaixo de 100.000 habitantes, quatro municípios: Assú, Caicó, Ceará-Mirim e Macaíba, 2,4%. E acima de 100.000 habitantes, outros quatro municípios: São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Mossoró e Natal, outros 2,4%.

Quadro 7: Distribuição dos municípios por faixas populacionais no RN

Faixas Populacionais	Quantidade de Municípios	% do estado
Menos de 5.000 habitantes	49	29,34%
Entre 5.000 e 10.000 habitantes	44	26,35%
Acima de 10.000 e abaixo de 15.000 habitantes	38	22,74%
Acima de 15.000 e abaixo de 20.000 habitantes	9	5,39%
Acima de 21.000 e abaixo de 30.000 habitantes	10	5,99%
Acima de 31.000 e abaixo de 50.000 habitantes	9	5,39%
Acima de 50.000 e abaixo de 100.000 habitantes	4	2,4%
Acima de 100.000 habitantes	4	2,4%

Fonte: IBGE, 2019 (Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/rn?indicadores=25207>. Acessado em 09 de janeiro de 2020.)

Convém, sem mais delongas, fazer um detalhamento de cada mesorregião do estado, permitindo a visualização de modo direto e objetivo de cada recorte do território norte-rio-grandense. Na abordagem, será possível perceber as diferenças existentes entre cada uma, dando sustentação ao fato de que constituem de fato regiões e não podem ser percebidas de modo diferenciado.

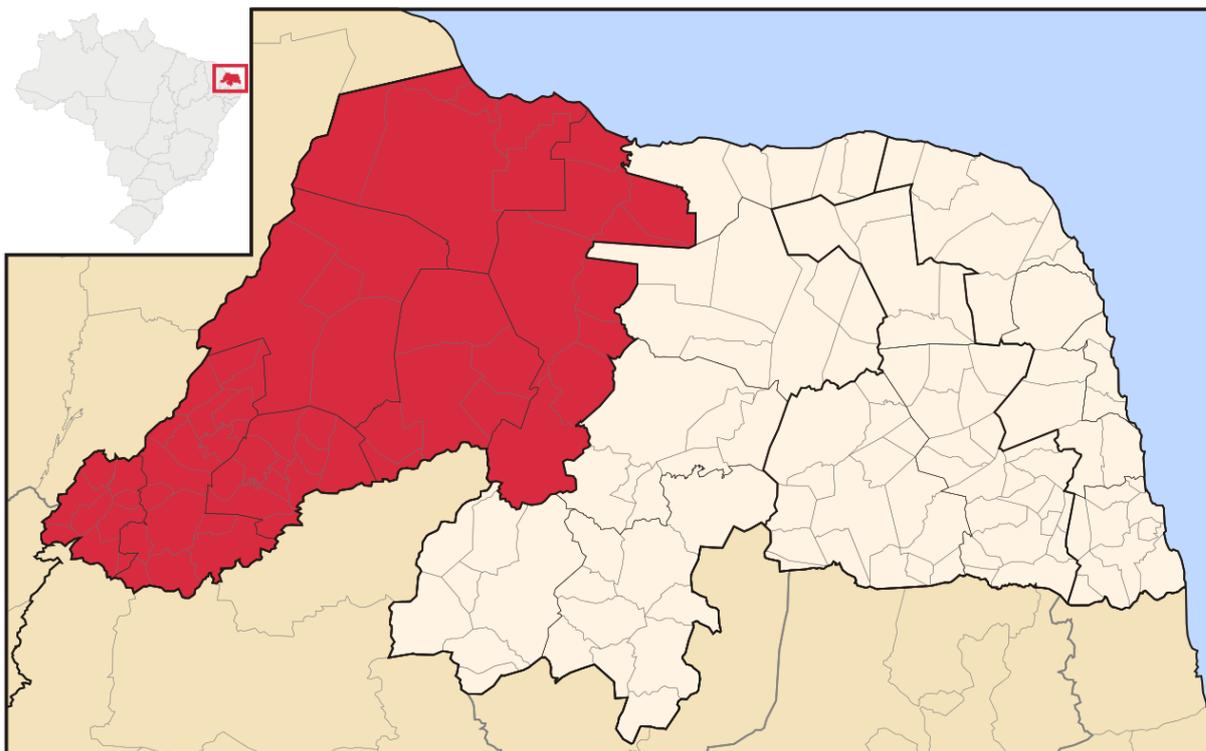
4.1.1 Mesorregião Oeste Potiguar

A Mesorregião Oeste Potiguar é formada por 62 (sessenta e dois) municípios que se dividem nas 07 (sete) microrregiões que formam esta subdivisão do território potiguar. Distribui-se da porção litorânea norte, sendo ladeada a oeste pelo estado do Ceará e vai até o extremo oeste do próprio Rio Grande do Norte, fazendo fronteira com o estado da Paraíba. Encontra-se organizada territorialmente, como se apresenta a seguir:

A Microrregião de Mossoró é composta por 06 (seis) municípios, sendo eles: Areia Branca, Baraúna, Grossos, Mossoró, Serra do Mel e Tibau. Estas edidades ocupam uma área de 4.174,378 km², têm uma população de 375.395 habitantes e uma densidade demográfica de 56,10 habitantes por km². Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM é de 0,648, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019)¹⁶.

¹⁶ Os dados que originaram as estatísticas apresentadas são secundários e estão disponíveis em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn.html?>. Foram coletados em 23 de maio de 2019. Estes, por sua vez têm diferentes datas de origem: a área territorial é de 2018, a população estimada também de 2018, a densidade demográfica é de 2010 e o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) também é de 2010. Isso se aplica para todas as estatísticas similares que são apresentadas neste trabalho, especialmente nesta seção.

Mapa 15: Mesorregião Oeste Potiguar



Fonte: ABREU, Rafael Lorenzeto. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Norte#/media/Ficheiro:RioGrandedoNorte_Meso_OestePotiguar.svg. Acessado em 09 de janeiro de 2020

Já a Microrregião da Chapada do Apodi é formada por 04 (quatro) municípios, sendo eles: Apodi, Caraúbas, Felipe Guerra e Governador Dix Sept Rosado. Estes municípios somam 4.096,421 km² de área, têm uma população de 75.226 habitantes, possuem uma densidade demográfica média de 17,97 habitantes por km². Já o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio, medido em 2010, apresenta média de 0,626, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

A Microrregião de Pau dos Ferros contém 17 (dezesete) municípios: Alexandria, Francisco Dantas, Itaú, José da Penha, Marcelino Vieira, Paraná, Pau dos Ferros, Pilões, Portalegre, Rafael Fernandes, Riacho da Cruz, Rodolfo Fernandes, São Francisco do Oeste, Severiano Melo, Taboleiro Grande, Tenente Ananias e Viçosa. Estes municípios ocupam uma área de 2.672,634 km², têm uma população de 117.712 habitantes e possuem uma densidade demográfica média de 46,36 habitantes/ km². Já o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, medido em 2010, apresenta média de 0,610, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

A Microrregião de Umarizal é constituída por 11 (onze) municípios, conforme lista-se a seguir: Almino Afonso, Antônio Martins, Frutuoso Gomes, João Dias, Lucrecia, Martins,

Olho D'água do Borges, Patu, Rafael Godeiro, Serrinha dos Pintos e Umarizal. Estes municípios ocupam uma área de 1.621,113 km², possuem um total de 66.848 habitantes e uma densidade demográfica média de 46,73 habitantes por km². Já o seu IDHM de 2010, apresenta média de 0,606, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

A Microrregião do Médio Oeste é formada por 06 (seis) municípios: Campo Grande, Janduís, Messias Targino, Paraú, Triunfo Potiguar e Upanema. Estes municípios ocupam uma área de 2.862,032 km², possuem 41.057 habitantes e uma densidade demográfica de 16,06 habitantes por km². Já o seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio, medido em 2010, apresenta média de 0,614, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

A Microrregião do Vale do Açu é composta por 09 (nove) municípios: Alto do Rodrigues, Açu, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael. Estes municípios ocupam uma área de 4.781,117 km², possuem 153.711 habitantes e uma densidade demográfica média de 30,98 habitantes por km². Já o seu IDHM apresenta média de 0,620, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

Finalmente, a Microrregião da Serra de São Miguel encontra-se constituída por mais 09 (nove) municípios: Água Nova, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Luís Gomes, Major Sales, Riacho de Santana, São Miguel e Venha Ver. Estes territórios, por sua vez, ocupam uma área de 971,878 km², têm 66.628 habitantes e uma densidade demográfica média de 64,91 habitantes por km². O seu IDHM apresenta média de 0,602, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

A Mesorregião Oeste Potiguar ocupa o total de 21.179,573 km², representando uma fatia de 40,11% do território do Rio Grande do Norte. É a maior mesorregião em termos totais de área ocupada.

Em termos climáticos, esta mesorregião encontra-se numa faixa semiárida, com precipitações anuais médias que variam de 600 a 870 mm/ ano (LUCENA, CABRAL JÚNIOR, & STEINKE, 2018, p. 490). É importante ainda dizer que, conforme o que apontam publicações do IBGE, o semiárido brasileiro caracteriza-se por um interstício do período chuvoso, apresentando uma quadra chuvosa de aproximadamente quatro meses e um período de estio que chega até a oito meses. O relevo desta área do Rio Grande do Norte é diverso, apresentando mormente as depressões sertanejas, planícies litorâneas, tabuleiros costeiros, conforme classificação do IBGE (2019).

Economicamente a Mesorregião Oeste Potiguar apresenta uma variedade de potenciais, sendo que alguns se efetivaram e outros ainda são inexplorados ou ainda bastante incipientes para a produção de riquezas para o estado do Rio Grande do Norte. Pode-se destacar

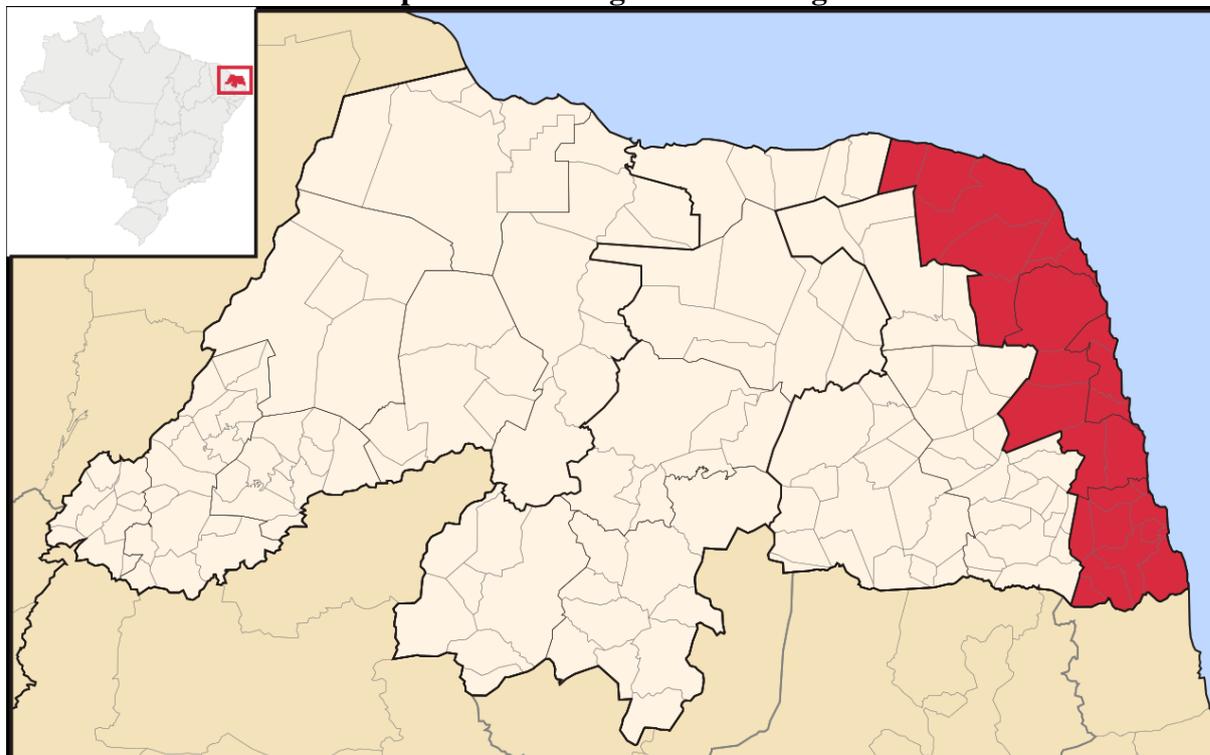
setores estratégicos já desenvolvidos, para fins dessa discussão, a produção salineira e a fruticultura irrigada na Microrregião de Mossoró, a fruticultura irrigada, também na Microrregião de Açu e mais recentemente na Microrregião da Chapada do Apodi (BEZERRA, BERNARDO, XIMENES, & VALENTE JUNIOR, 2015). Outros setores econômicos como o turismo, a mineração, a produção industrial de alimentos e outros bens de consumo ainda são incipientes, apesar de a região apresentar diversos potenciais para tal. Alguns municípios destacam-se na oferta de comércio e serviços, com destaque para Mossoró, Pau dos Ferros, Assú e Apodi, em ordem de produção interna de riquezas. Esses centros funcionam como áreas de comercialização de bens alimentícios, itens de vestuário, móveis e automóveis, além de agregar em torno de si serviços educacionais, de saúde, bancários, dentre outros.

Socialmente falando, a Mesorregião Oeste Potiguar, apresenta uma série de problemas que são comuns às demais regiões que compõem o Rio Grande do Norte. Serviços públicos de má qualidade, mal distribuídos no território; concentração de renda favorecendo a existência de uma significativa parcela da população sobrevivendo entre a miséria e a pobreza, crescimento acentuado de índices de violência, à medida que não se consegue resolver antigos problemas educacionais, de saúde pública e de desenvolvimento socioeconômico.

4.1.2 Mesorregião Leste Potiguar

A Mesorregião Leste Potiguar é constituída por 25 (vinte e cinco) municípios que se encontram distribuídos em 04 (quatro) microrregiões. Geograficamente falando, esta mesorregião ocupa uma porção diametralmente oposta à Mesorregião Oeste Potiguar, sendo ladeada a leste e a norte pelo Oceano Atlântico, a Oeste por diversos municípios que perfazem a Mesorregião Central Potiguar e ao sul por municípios do vizinho estado da Paraíba. Encontra organizada territorialmente da seguinte maneira:

A Microrregião Litoral Nordeste é formada por 07 (sete) municípios, sendo eles: Maxaranguape, Pedra Grande, Pureza, Rio do Fogo, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. Estes territórios ocupam uma área de 2.546,910 km², possuem uma população de 91.300 habitantes e apresentam uma densidade demográfica de 39,27 habitantes por km². Já o seu IDHM médio é de 0,576, considerando-se baixo, como avalia o PNUD (IBGE, 2019).

Mapa 16: Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: ABREU, Rafael Lorenzeto. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Norte#/media/Ficheiro:RioGrandedoNorte_Meso_LestePotiguar.svg. Acessado em 09 de janeiro de 2020

A Microrregião de Macaíba é constituída por 05 (cinco) municípios: Ceará-Mirim, Macaíba, Nísia Floresta, São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu. Estes, juntos, ocupam uma área de 2.133,699 km², possuem 294.037 habitantes e apresentam uma densidade demográfica de 139,09 habitantes por km². O seu IDHM médio é de 0,631, considerando-se médio (IBGE, 2019).

A Microrregião de Natal, integrada por 03 (três) municípios: Extremoz, Natal e Parnamirim. Esta microrregião ocupa 432,046 km², tem 1.161.655 habitantes e uma densidade demográfica média de 2.206,99 habitantes por km², o que a caracteriza como urbana. O seu IDHM médio é de 0,730, situando-se na faixa que se avalia como alta (IBGE, 2019).

E a Microrregião do Litoral Sul, formada por 10 (dez) municípios: Arez, Baía Formosa, Canguaretama, Espírito Santo, Goianinha, Montanhas, Pedro Velho, Senador Georgino Avelino, Tibau do Sul e Vila Flor. Estes territórios, juntos, ocupam uma área de 1.387,949 km², têm 141.435 habitantes e uma densidade demográfica de 100,23 habitantes por km². Seu IDHM médio é de 0,591, o que permite avalia-lo como baixo (IBGE, 2019).

A Mesorregião Leste Potiguar possui 6.500,604 km², o que corresponde a 12,30% do território do Rio Grande do Norte. Soma 1.688.427 habitantes, sendo a mesorregião mais populosa do Rio Grande do Norte. A sua densidade demográfica média é de 343,74 habitantes por km². E o seu IDHM médio é de 0,611, avaliado como médio. É a menor região em termos de área total ocupada, todavia, destaca-se pela relevância política e econômica que apresenta para o estado, muito provavelmente por conter em si a capital do Rio Grande do Norte, a maior cidade e o principal polo industrial potiguar. A diversidade de atividades econômicas deve contribuir significativamente para a importância da mesorregião em questão.

Em termos climáticos, a Mesorregião Leste Potiguar destoa das demais do Rio Grande do Norte. Nesta área, a precipitação supera a média de 870 mm/ ano (LUCENA, CABRAL JÚNIOR, & STEINKE, 2018, p. 490), fortemente influenciada pelos ventos alísios que vêm do litoral, aumentando significativamente os registros pluviométricos. No que diz respeito ao relevo, os tabuleiros costeiros predominam, aparecendo aqui ou ali as planícies litorâneas mais ao norte, na zona costeira propriamente dita.

As áreas litorâneas apresentam exuberantes dunas com uma coloração diversa, bem como paredões de falésias na porção sul do litoral do Rio Grande do Norte. Há também alguns importantes estuários e seus manguezais, bem como reminiscências de mata atlântica e a fauna que lhe é característica.

Economicamente, a Mesorregião Leste Potiguar é a que mais contribui para o Produto Interno Bruto do estado do Rio Grande do Norte. A zona metropolitana de Natal, marcadamente os municípios que perfazem a Microrregião de Natal e a Microrregião de Macaíba, são responsáveis pela principal área de produção industrial do estado, assim como são os maiores centros comerciais e de prestação de serviços.

Além da indústria, o turismo do Rio Grande do Norte se concentra fortemente no litoral Leste Potiguar. A partir da capital Natal até a praia de Pipa, no município de Tibau do Sul, especialmente, tem-se os principais equipamentos turísticos, tais como hotéis, *resorts*, pousadas, restaurantes, parques entre outros atrativos para visitantes que chegam de outros estados e regiões do Brasil e até de outros países e continentes.

Na agricultura, destaca-se a produção de cana-de-açúcar nos municípios do agreste, notadamente nos municípios de Arês, Baía Formosa, Canguaretama, Goianinha, entre outros. Esta, encontra solo fértil e clima adequado na Mesorregião Leste Potiguar.

Socialmente a Mesorregião abordada apresenta vários problemas derivados da superpovoação dos principais centros urbanos, o que provoca alta valorização de áreas nobres e centrais em detrimento da população mais pobre que é empurrada gradualmente para zonas

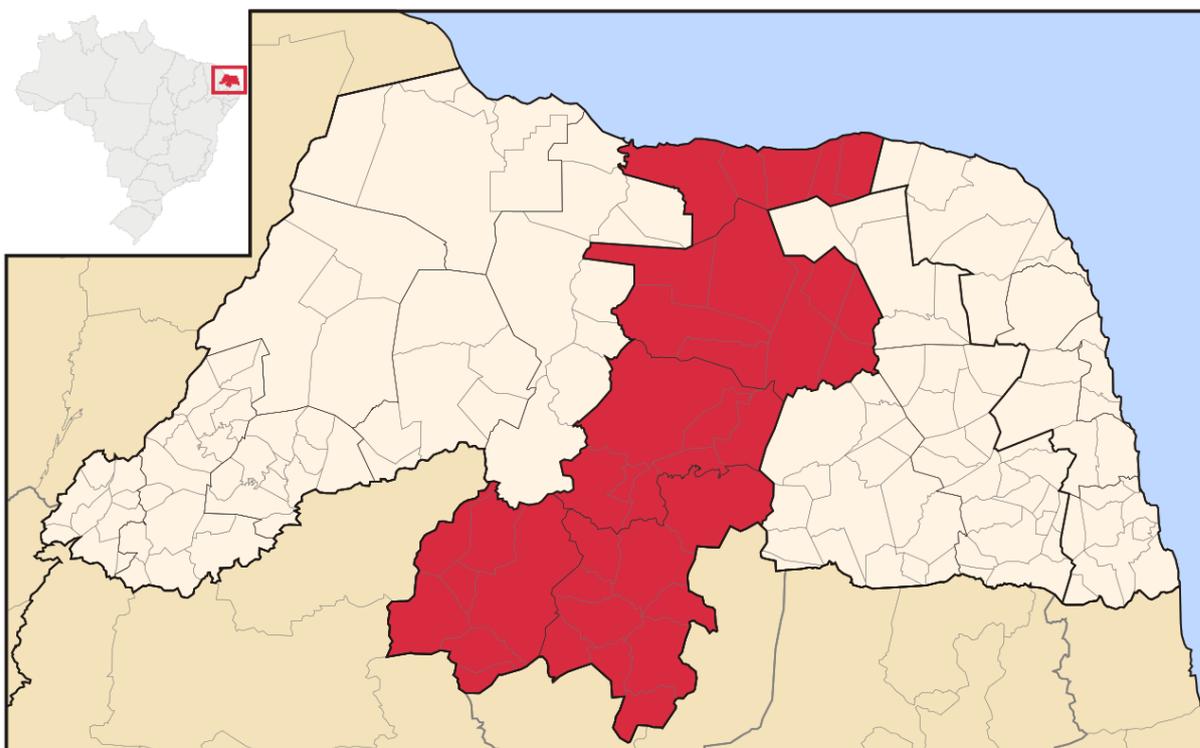
periféricas cada vez mais afastadas dos núcleos urbanos, que por sua vez são melhor assistidos com infraestrutura e serviços públicos básicos. O próprio turismo tem provocado idêntico fenômeno em praias mais caras à sua prática.

As periferias com pouca ou nenhuma organização urbana e assistência do poder público acabam por se tornar espaços segregados, que habitando juntamente com famílias trabalhadoras, acabam por associar-se ao tráfico de drogas, por consequência aumentando a violência e a segregação social que já ocorre entre as zonas nobres e as periféricas.

4.1.3 Mesorregião Central Potiguar

A Mesorregião Central Potiguar situa-se, como o próprio nome já demonstra, na porção central do mapa do Rio Grande do Norte. É constituída por 37 (trinta e sete) municípios distribuídos em 05 (cinco) microrregiões que se encontram assim organizados no território norte-rio-grandense:

Mapa 17: Mesorregião Central Potiguar



Fonte: ABREU, Rafael Lorenzeto. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Norte#/media/Ficheiro:RioGrandedoNorte_Meso_CentralPotiguar.svg. Acessado em 09 de janeiro de 2020

A Microrregião de Macau, mais ao norte do Rio Grande do Norte, é formada por 05 (cinco) municípios, a saber: Caiçara do Norte, Guamaré, Galinhos, Macau e São Bento do

Norte. Juntos, estes territórios ocupam uma área de 1.888,772 km², têm uma população de 58.974 habitantes e uma densidade demográfica média de 26,60 habitantes por km². O seu IDHM médio é de 0,597, considerado baixo pelo PNUD (IBGE, 2019).

A Microrregião de Angicos, ocupando uma porção que se afasta do litoral e caminha ao centro e sertão do mapa potiguar é constituída por 08 (oito) municípios: Afonso Bezerra, Angicos, Caiçara do Rio do Vento, Fernando Pedroza, Jardim de Angicos, Lajes, Pedra Preta e Fernando Avelino. Estes municípios ocupam uma área de 4.079,970 km², têm uma população de 52.539 habitantes e uma densidade demográfica média de 12,23 habitantes por km². Seu IDH médio é de 0,590, avaliado como baixo (IBGE, 2019).

A Microrregião de Serra de Santana, perfazendo a área central do Rio Grande do Norte é formada por 07 (sete) municípios: Bodó, Cerro Corá, Florânia, Lagoa Nova, Santana do Matos, São Vicente e Tenente Laurentino Cruz. Estes territórios, somados, ocupam uma área de 3.019,927 km², têm uma população de 63.260 habitantes e uma densidade demográfica média de 35,32 habitantes por km². Seu IDHM médio é de 0,617, considerado médio (IBGE, 2019).

A Microrregião do Seridó Ocidental, na porção sertaneja do território potiguar que ladeia mais a oeste com o estado da Paraíba, situam-se os 07 (sete) municípios: Caicó, Ipueira, Jardim de Piranhas, São Fernando, São João do Sabugi, Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas. Este recorte do território potiguar ocupa uma área de 3.065,752 km², tem 104.736 habitantes e uma densidade demográfica média de 24,11 habitantes por km². Seu IDHM médio é de 0,642, considerado médio (IBGE, 2019).

E, finalmente, na Microrregião do Seridó Oriental, também na área sertaneja potiguar que ladeia a Paraíba, mas ficando mais a leste, encontram-se os 10 (dez) municípios que perfazem essa divisão regional: Acari, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Jardim do Seridó, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó e São José do Seridó. Ocupando uma área de 3.777,208 km², sendo habitada por 123.872 pessoas e apresentando uma densidade demográfica média de 27,54 habitantes por km², seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio é de 0,663, o que o coloca na faixa de desenvolvimento médio na escala do PNUD (IBGE, 2019).

A área que encerra a Mesorregião Central Potiguar ocupa 15.831,629 km², perfazendo o total de 29,95% da área do estado do Rio Grande do Norte. É a Mesorregião que tem mais municípios e a segunda maior em termos de área. Sua população é de 403.381 habitantes, com densidade demográfica média de 24,92 habitantes por km² e Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal médio de 0,626, caracterizando-se como médio (IBGE, 2019).

Apesar de possuir em seu rol municípios litorâneos, é fundamentalmente sertaneja, pela distribuição espacial e pela cultura, principalmente. Apenas os municípios da Microrregião de Macau são costeiros, os demais ocupam faixas cada vez mais interioranas e sertanejas.

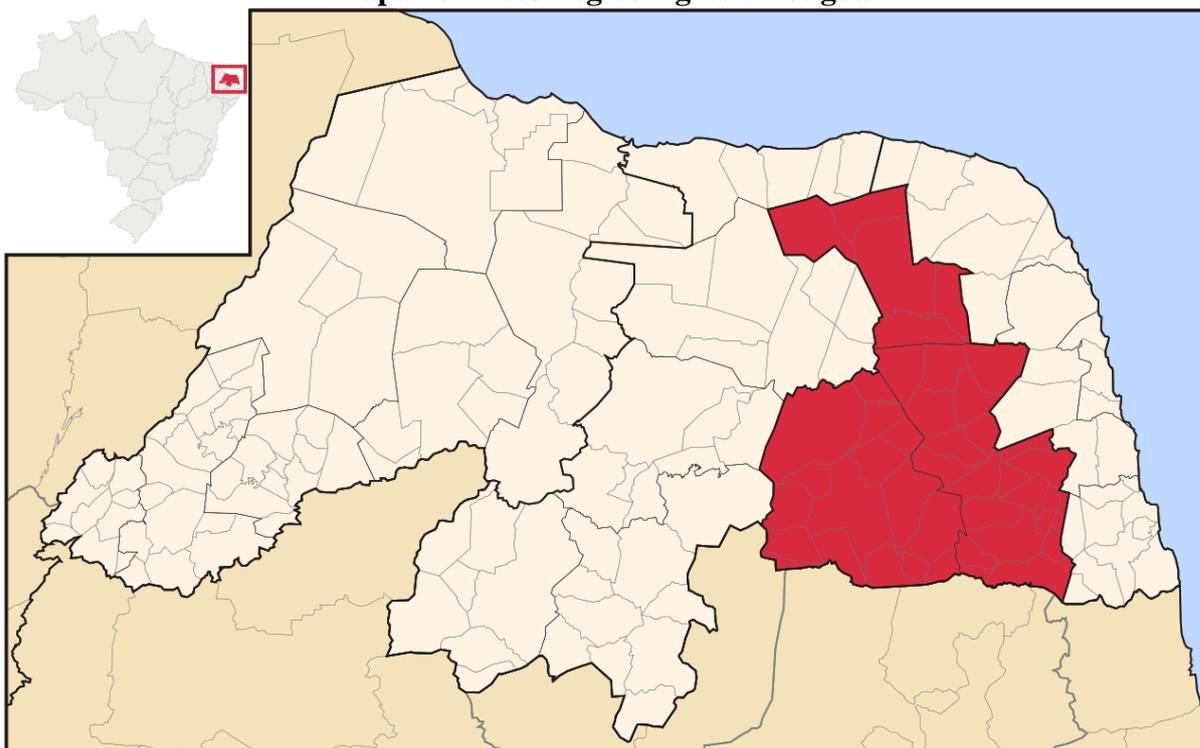
O município de Macau destaca-se pela produção salineira, já Guamaré pela produção de petróleo. Galinhos, por sua vez é um município com grande potencial turístico, enquanto Caiçara do Norte destaca-se pela pesca e São Bento do Norte com lindas praias e um território diminuto, divide-se entre a pesca, os serviços públicos e o turismo. À medida que se vai entrando no sertão, os municípios que compõem a Mesorregião Central Potiguar vão se especializando na agricultura, na pecuária leiteira e na produção de laticínios, como queijo, por exemplo. As porções mais internas, como por exemplo as Microrregiões do Seridó Oriental e Ocidental, destacam-se também na produção de artesanato e têxtil.

Se destacam também as Microrregiões Seridó Oriental e Seridó Ocidental em termos de identidade cultural. Tanto na vinculação à terra, à produção econômica, à relação social entre si, à resistência às agruras do semiárido rigoroso e à superação das dificuldades sociais.

E, por falar em aspectos sociais, há que se dizer que não muito diferentemente das outras mesorregiões do Rio Grande do Norte, a Mesorregião Central Potiguar apresenta elevados níveis de pobreza, baixos índices de educação, segurança e saúde pública. Certamente, necessitando sobremaneira de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento desta área.

4.1.4 Mesorregião Agreste Potiguar

Por fim, a Mesorregião Agreste Potiguar, a terceira maior mesorregião em termos territoriais com 9.297,796 km², perfazendo aproximadamente 17,61% do território do Rio Grande do Norte. Abriga 490.625 habitantes, possui densidade demográfica média de 61,59 habitantes por km² e seu IDHM médio é de 0,592, ou baixo. Esta mesorregião é constituída por 43 (quarenta e três) municípios que se distribuem em 03 (três) microrregiões que se encontram assim organizados no território norte-rio-grandense.

Mapa 18: Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: ABREU, Rafael Lorenzeto. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Norte#/media/Ficheiro:RioGrandedoNorte_Meso_AgrestePotiguar.svg. Acessado em 09 de janeiro de 2020

Microrregião de Baixa Verde é a menor em termos territoriais e número de municípios, contendo apenas 05 (cinco): Bento Fernandes, Jandaíra, João Câmara, Parazinho e Poço Branco. Estes territórios ocupam uma área de 1.920,192 km², têm uma população total de 67.574 habitantes e uma densidade demográfica média de 31,17 habitantes por km². O IDHM médio desta microrregião é de 0,576 se caracterizando como baixo (IBGE, 2019).

Microrregião da Borborema Potiguar, a maior em termos territoriais, contendo no total 16 (dezesseis) municípios: Barcelona, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Lagoa dos Velhos, Lajes Pintadas, Monte das Gameleiras, Ruy Barbosa, Santa Cruz, São Bento do Trairi, São José do Campestre, São Tomé, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará. Estes territórios ocupam uma área de 3.852,881 km², têm uma população total de 173.305 habitantes e uma densidade demográfica média de 46,66 habitantes por km². O IDHM médio desta microrregião é de 0,597, se caracterizando como baixo (IBGE, 2019).

E a Microrregião do Agreste Potiguar, menor em termos territoriais do que a Microrregião da Borborema Potiguar, mas maior em número de municípios que as demais, contando com 22 (vinte e duas) unidades administrativas: Boa Saúde, Bom Jesus, Brejinho, Ielmo Marinho, Jundiá, Lagoa d'Anta, Lagoa de Pedras, Lagoa Salgada, Monte Alegre, Nova

Cruz, Passa e Fica, Passagem, Riachuelo, Santa Maria, Santo Antônio, São Paulo do Potengi, São Pedro, Senador Elói de Souza, Serra Caiada, Serrinha, Várzea e Vera Cruz. Estes territórios ocupam uma área de 3.524,723 km², têm uma população total de 249.746 habitantes e uma densidade demográfica média de 79,37 habitantes por km². O IDHM médio desta microrregião é de 0,592, se caracterizando como baixo (IBGE, 2019).

Geograficamente, a Mesorregião Agreste Potiguar ocupa uma área que ladeia o litoral sul do Rio Grande do Norte, na faixa de terras que separa do sertão da Zona da Mata norte-rio-grandense. Administrativamente organiza-se sob a forma de muitos municípios, relativamente pequenos em área.

O clima da Mesorregião Agreste Potiguar, conforme o IBGE (2002), caracteriza-se como Tropical Nordeste Oriental já numa faixa de transição para o Tropical Nordeste Equatorial, variando entre o semiúmido e o semiárido, com temperaturas quentes e médias acima de 18°C. Seu relevo caracteriza-se mormente como sendo de tabuleiros costeiros com transição para as depressões sertanejas (IBGE, 2019).

Os recursos naturais da região são bastante diversos, encontrando-se nessa área, clima e recursos propícios para a criação de gado de corte e leiteiro, cultivo de cana-de-açúcar, exploração do turismo em algumas cidades serranas, além da exploração mineral.

A exploração econômica, inclusive, se baseia na oferta desses recursos naturais, não destoando muito do que faz as demais regiões potiguares.

Socialmente, os desafios são semelhantes aos das demais mesorregiões potiguares, exigindo vultosos e persistentes investimentos em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Entre si, as mesorregiões diferenciam-se espacialmente. Num primeiro aspecto, pode-se vislumbrar aspectos físicos, como por exemplo o clima, o relevo, a hidrografia e a vegetação, por exemplo. Enquanto a mesorregião Leste Potiguar tem um relevo mais plano (planícies fluviais e costeiras) e clima litoral úmido, a mesorregião Agreste Potiguar apresenta planaltos, com clima subequatorial semiárido. Já a mesorregião Central Potiguar e Oeste Potiguar, apresentam relevos bastante diversificados com a presença de picos e depressões em rochas calcáreas, principalmente, sendo o clima dessas mesorregiões semiáridos. Isso para se resumir apenas aos aspectos climáticos e de relevo, para exemplificar as diferenças espaciais físicas.

Há, entretanto, que se enfatizar, que o foco desse trabalho reside, porém, nas diferenças espaciais socioeconômicas e na dinâmica delas decorrentes. Tais dados são apresentados na seção a seguir.

4.2 COMPORTAMENTO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO NAS MESORREGIÕES POTIGUARES

4.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

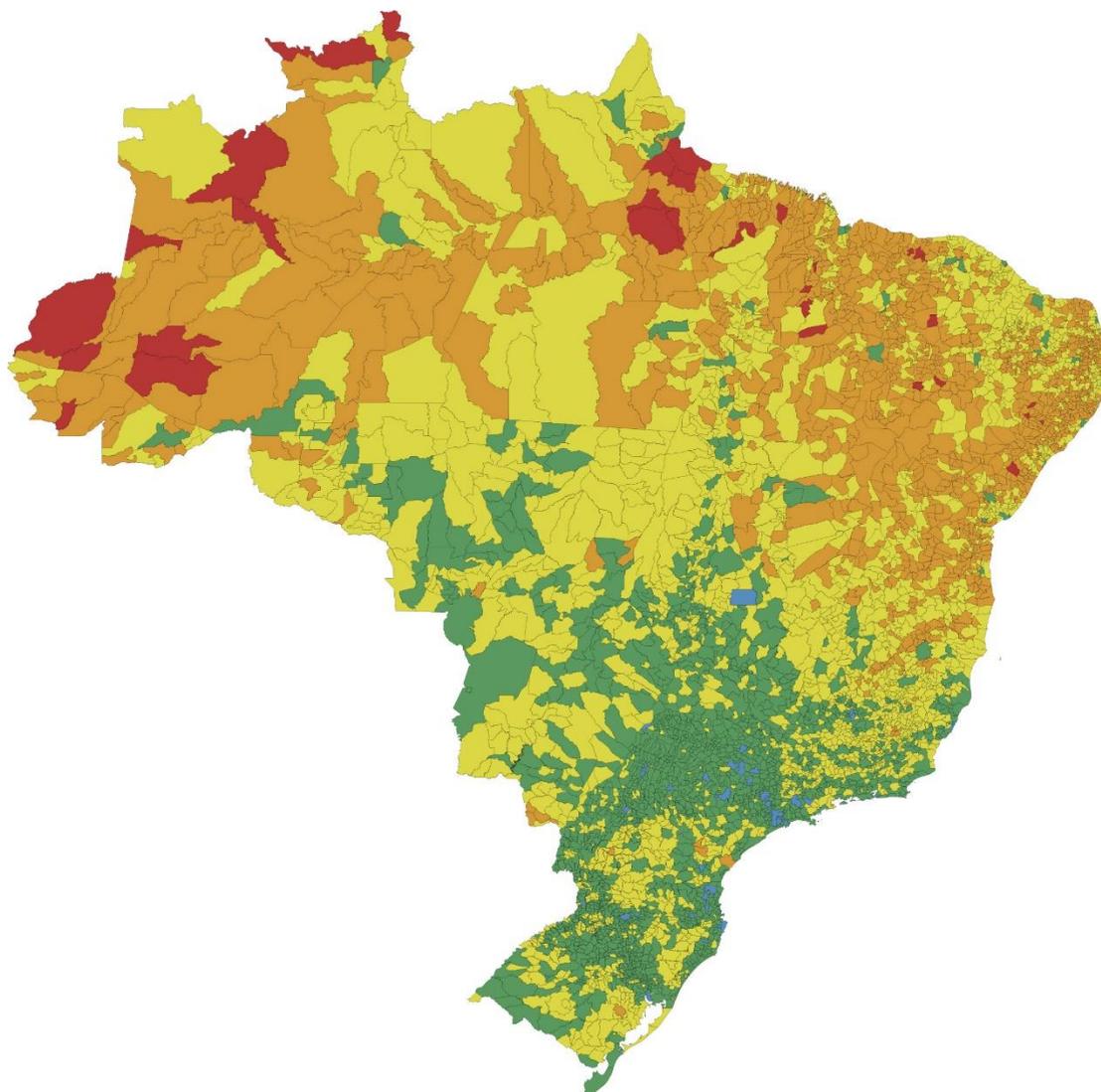
O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é resultante de um estudo detalhado de variáveis afetas à alfabetização, à esperança de vida das pessoas ao nascerem e ao rendimento médio dos habitantes de um dado território. Com isso, ainda que ciente das deficiências e incompletudes da abordagem, as Nações Unidas passaram a avaliar o desenvolvimento sob a ótica que verdadeiramente importa, a humana.

No Brasil, como pode ser ver em uma análise superficial e modesta do mapa apresentado abaixo, o quadro é multifacetado, diverso e complexo. Regiões apresentam verdadeiros disparates em seus Índices. Dentro das regiões, unidades federativas (estados) apresentam também quadros bastante discrepantes e, por fim, dentro dos estados, os municípios compõem cenas bastante divergentes entre si.

Se observa nele os recortes dos municípios brasileiros em cores que variam do vermelho (IDHM muito baixo), laranja (IDHM baixo), amarelo (IDHM médio), verde (IDHM alto) e azul (IDHM muito alto).

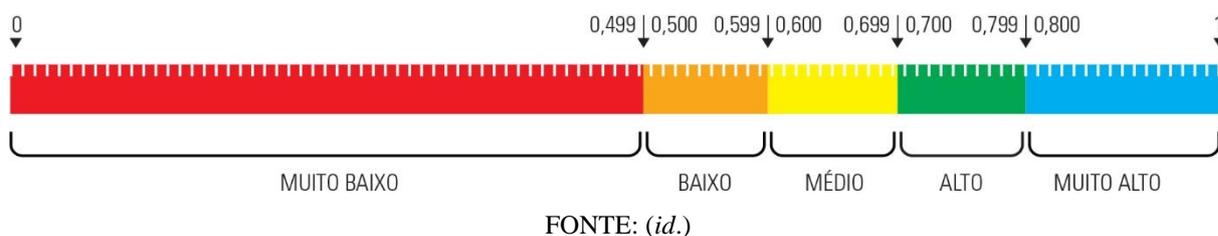
Visualmente já se percebe que algumas poucas manchas vermelhas, denunciando alguns poucos casos de desenvolvimento muito baixo, mas também se entrevê uma pequena quantidade de municípios classificados com o IDHM alto ou muito alto. A maioria dos municípios e do próprio território brasileiro transita entre o IDHM baixo e médio, com destaque para as cidades localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Enquanto nas regiões Sul, Sudeste e em parte do Centro-Oeste predominam IDHMs altos e médios, nas regiões Norte e Nordeste predominam IDHMs médios e baixos, o que por si só já demonstra diferenças regionais no desenvolvimento e na qualidade de vida da população nacional.

Mapa 19: Mapa do IDHM, 2010

Fonte: (PNUD, 2013)

Para compreender melhor as cores expostas no mapa, bem como a classificação IDHM em suas faixas, a figura abaixo resume o método do PNUD.

Figura 02: Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal

Conforme visto acima, o Rio Grande do Norte, tal qual os demais estados do Nordeste, ocupa uma posição desconfortável. Dos seus 167 municípios, apenas 2 estão na faixa de IDHM alto, Natal, a capital do estado, e Mossoró, a sua maior cidade do interior, um importante centro econômico, produtor de sal marinho, petróleo e fruticultura irrigada.

Afora essa observação mais meticulosa, vê-se uma tendência de comportamento mediano no que toca o índice de desenvolvimento das mesorregiões do estado, ou seja, os demais municípios apresentam IDHM baixo ou médio.

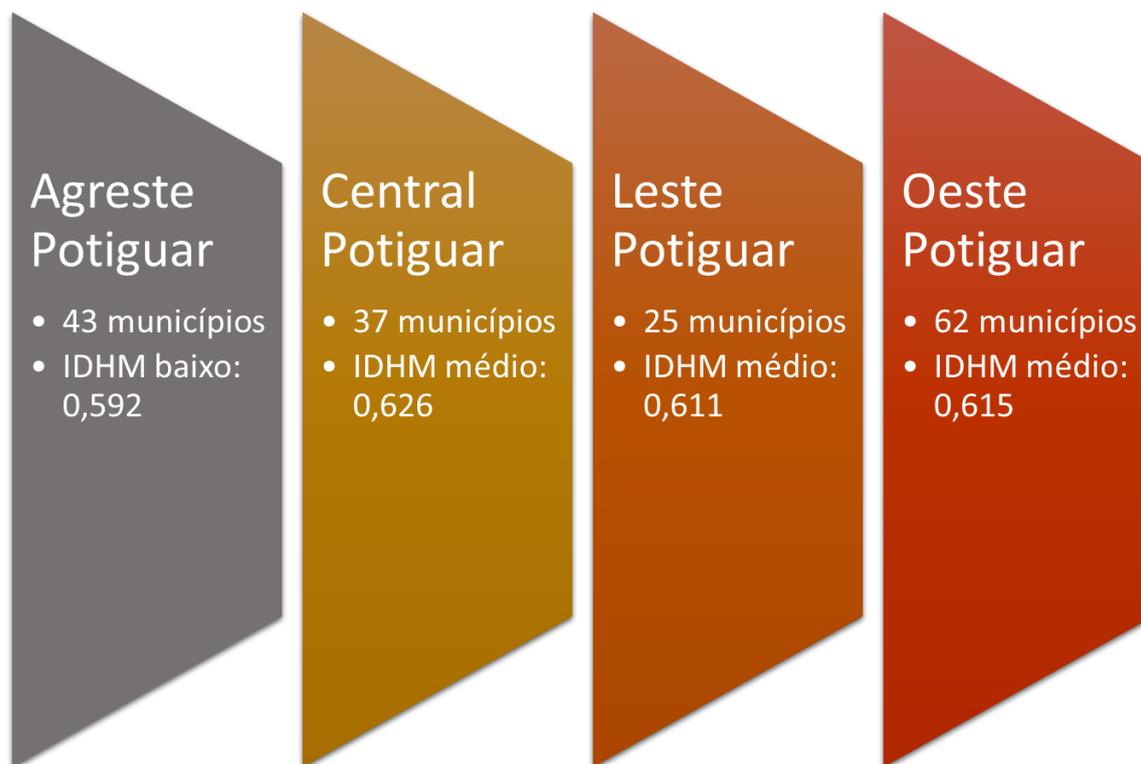
Quando então se compara Natal e Mossoró com as demais regiões do estado, sem um cuidado minucioso, há que se reputar às condições econômicas e a produção de riquezas como o principal meio (senão o único) para se libertar dos entraves de desenvolvimento. Todavia, não é isso que o índice da ONU propõe. É preciso mergulhar mais profundamente nas causas, compreender as limitações e estabelecer os motivos.

Sem dúvidas, a produção econômica oferece melhorias para o desenvolvimento de uma cidade, entretanto, essa variável sozinha é incapaz de produzir qualidade de vida na população, garantindo bem-estar, equidade e perspectivas de progresso.

As mesorregiões do estado do Rio Grande do Norte, apresentam variações relativamente pequenas entre si, embora nenhuma consiga superar a faixa de IDHM mediano. E mesmo dentro da faixa de IDHM médio, todas as mesorregiões não chegam sequer a superar o terço de sua faixa. Noutras palavras, o IDHM no Rio Grande do Norte tende muito mais ao nível baixo do que ao nível alto.

A figura abaixo comprova o que se diz:

Figura 03: IDHM médio das Mesorregiões do Rio Grande do Norte



Fonte: o autor, adaptação do Atlas de Desenvolvimento do Brasil (PNUD, 2010)

Tomando como hipótese de que é a atuação objetiva das forças sociais que produzem o desenvolvimento e de que é o Estado por meio de suas institucionalidades a organização responsável por articular estrategicamente essas forças, esse estudo procurou entender como cada mesorregião se comporta e como pode aproveitar sua articulação inter-regional para superar os entraves existentes.

Então, abaixo, se apresenta um panorama do IDHM por mesorregião do estado:

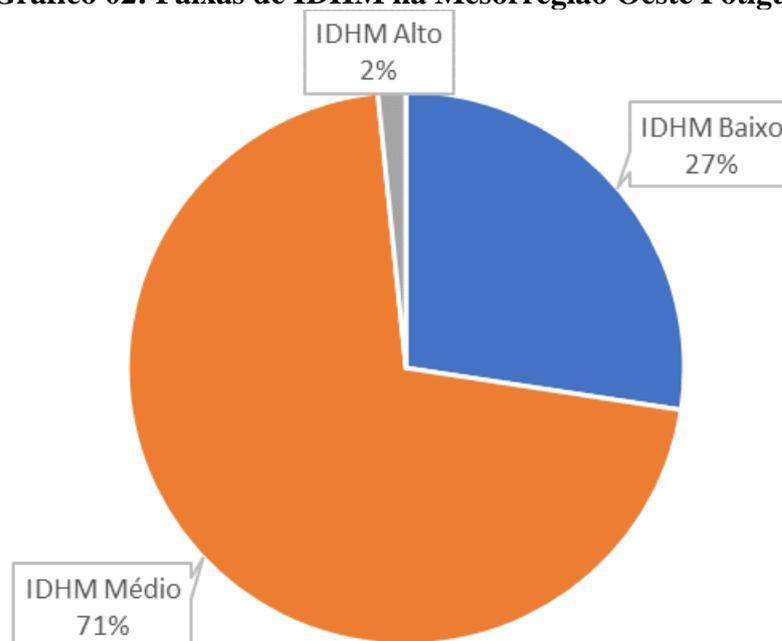
4.2.1.1 Mesorregião Oeste Potiguar

A Mesorregião Oeste Potiguar, como apresentado na figura anterior, é a mesorregião do estado com o maior número de municípios, são 62. Nela se encontra o município com menor IDHM do Rio Grande do Norte, no caso a cidade de João Dias, localizada na microrregião de Umarizal e a cidade com o terceiro maior IDHM potiguar, que é a cidade de Mossoró, na microrregião de Mossoró.

A Mesorregião possuía 25,8% da população do Rio Grande do Norte em 2018 (IBGE, 2019) e ocupava 40,1% da área espacial total do estado, 21.179.173 m² (IBGE, s.d.).

No Oeste Potiguar, 17 municípios têm IDHM na faixa do índice que é considerada baixa, representando 27,4% do total; 44 municípios têm IDHM na faixa do índice que se considera médio, representando 71% do total; e apenas um município, têm IDHM na faixa do índice considerado alto, representando 1,6% do total.

Gráfico 02: Faixas de IDHM na Mesorregião Oeste Potiguar

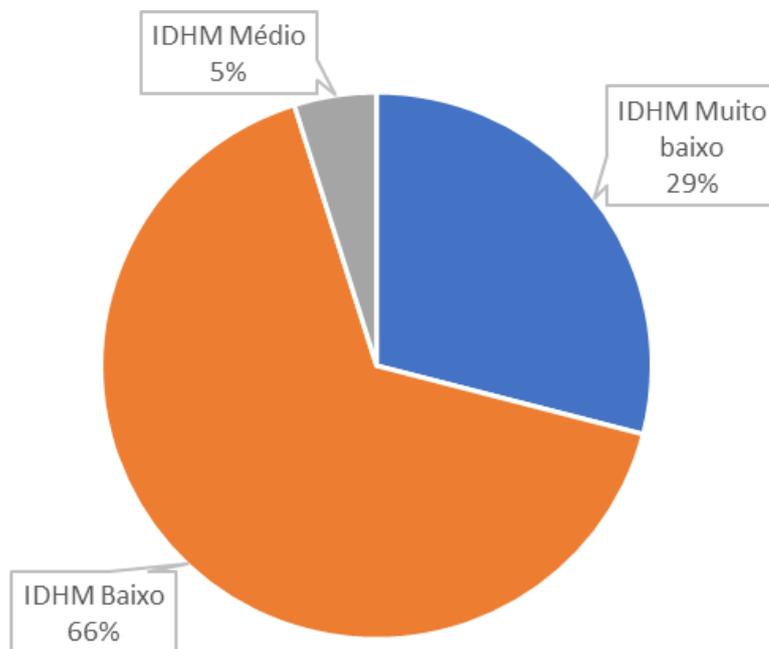


Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

O gráfico é revelador no que diz respeito à necessidade de impulsionar o desenvolvimento dos municípios nessas regiões.

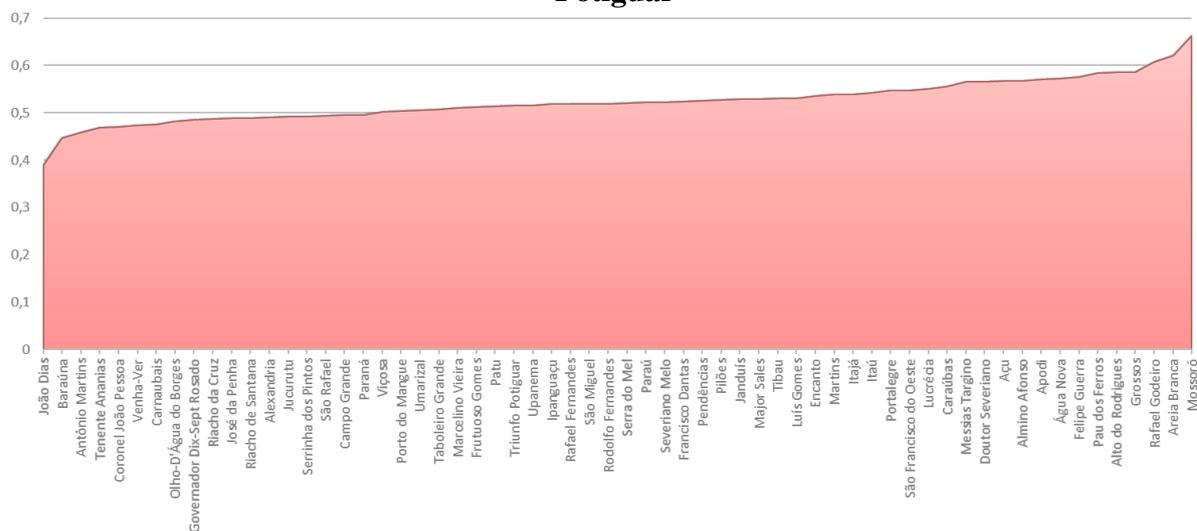
Para se ter ideia, o IDHM Médio na variável Educação de 2010 da Mesorregião Oeste Potiguar, foi de apenas 0,523 (PNUD, 2010), situando-se na faixa indicativa inferior à média. Repetindo o comportamento da média global, o município de João Dias ocupa a última posição no índice, com IDHM Educação de apenas 0,390, na faixa inferior considerada muito baixa e apenas os municípios de Rafael Godeiro (0,607), Areia Branca (0,621) e Mossoró (0,663) situam-se na faixa intermediária, considerada média.

A variação conforme faixas encontra-se assim apresentada:

Gráfico 03: Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

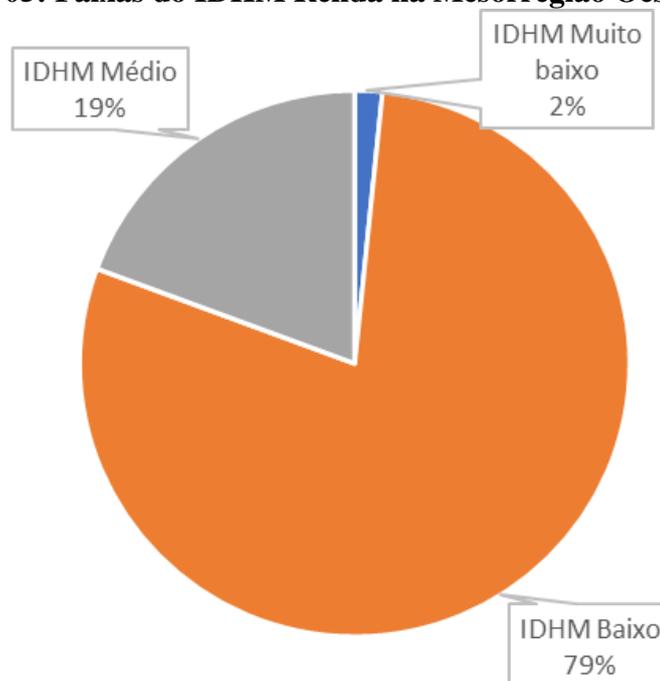
Já a distribuição visual do índice entre os vários municípios que conformam a referida mesorregião se apresenta conforme explica o gráfico abaixo. Vê-se graficamente a preocupante realidade diversa e adversa do comportamento dos índices educacionais ostentados pelos dados organizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Gráfico 04: Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

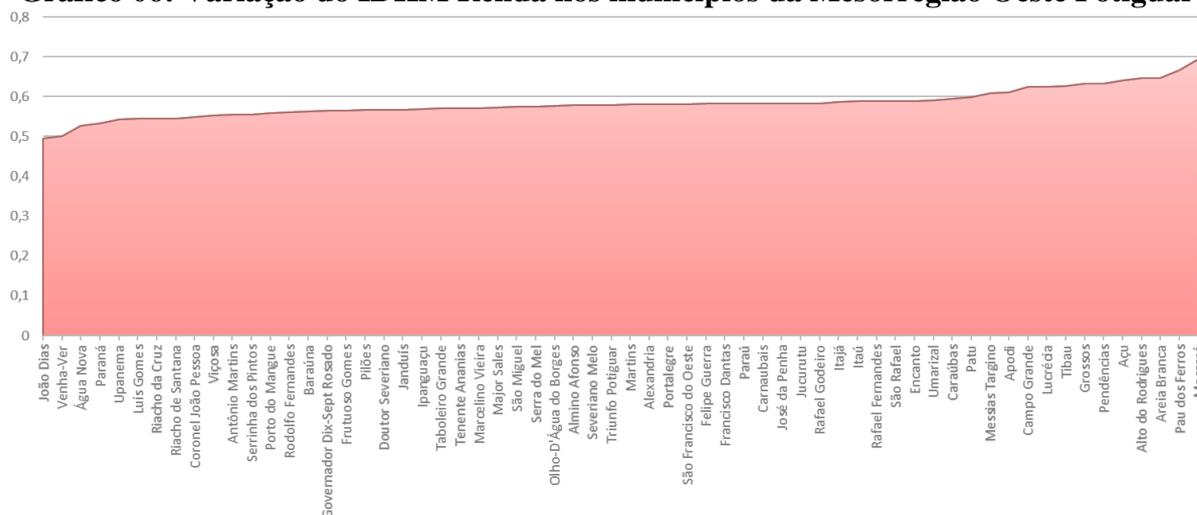
Já o IDHM médio, na variável renda também se mostra preocupante. O município de João Dias repete a classificação anterior, apresentando o menor índice (0,495), situando-se na faixa muito baixa (1,6%); outros 49 municípios apresentam índices que variam entre 0,500 e o 0,599, situando-se na faixa baixa, representando mais de 79% dos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar; e outros 12 municípios apresentam índices que se situam na faixa considerada média, representando 19,4% do total de municípios deste recorte espacial. Destacam-se nesse cenário os municípios que produzem frutas tropicais, sal marinho e petróleo, principalmente. À medida que essas cadeias se reúnem, sobe a renda média da população. Os sete maiores municípios são: Grossos (0,633), Pendências (0,633), Assú (0,641), Alto do Rodrigues (0,647), Areia Branca (0,647), Pau dos Ferros (0,666) e Mossoró (0,694).

Gráfico 05: Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Oeste Potiguar



Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

A exceção desse conjunto é Pau dos Ferros, que não é produtor de petróleo, nem de frutas e nem de sal marinho (já que se localiza no sertão potiguar). Todavia, esse município é um importante centro de prestação de serviços públicos, tanto educacionais, quanto na área de saúde, segurança, dentre outros. E, provavelmente, por esse motivo tenha se destacado na mesorregião como um importante centro comercial. Os salários do serviço público (hospitais, comarca, escola técnica federal, universidades públicas, entre outros órgãos) elevam a renda média da população local.

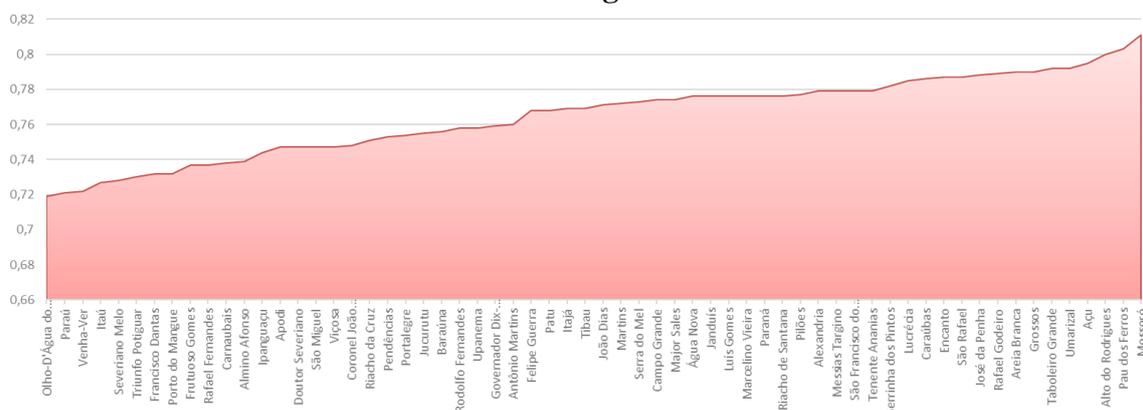
Gráfico 06: Variação do IDHM Renda nos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de PNUD, 2013.

No que tange à longevidade, métrica atribuída pelo PNUD para estabelecer as condições de saúde, entendendo que a consequência de uma vida saudável deve produzir longo tempo de existência aos seres humanos, a Mesorregião Oeste Potiguar apresenta bons índices e está assim caracterizada pelo IDHM.

A cidade Olho D'água do Borges apresenta o pior índice (0,719), ainda que se classifique na faixa de alto IDHM Longevidade. Inclusive, dos 62 municípios desse recorte, 59 apresentam IDHM Longevidade alto (95,2%) e os outros 03 municípios apresentam IDHM Longevidade muito alto (4,8%), sendo Alto do Rodrigues (0,800), Pau dos Ferros (0,803) e Mossoró (0,811) enquadrados nessa faixa.

Visualmente o gráfico abaixo permite verificar o comportamento da variável nos diversos municípios da mesorregião em referência.

Gráfico 07: Variação do IDHM Longevidade nos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de PNUD, 2013

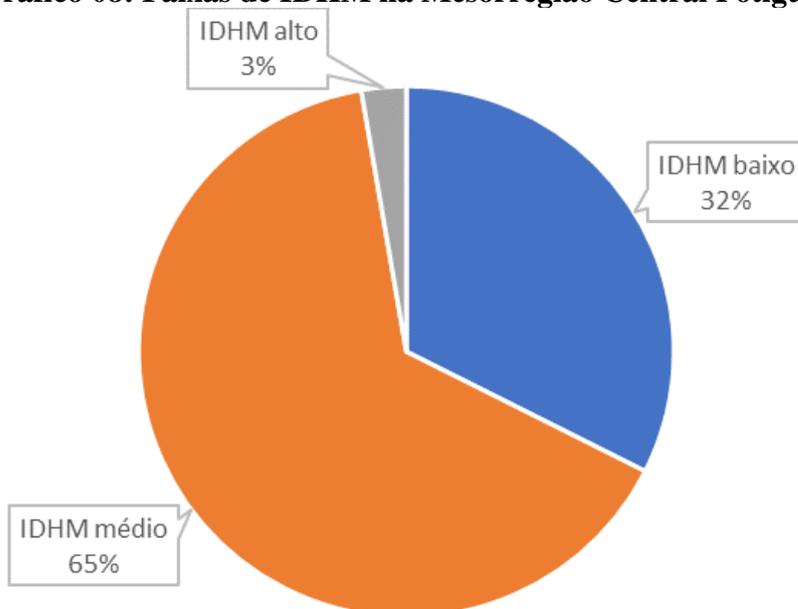
Apesar dos índices de longevidade serem considerados altos, estatísticas de saneamento, atendimento médico e outras variáveis que permitem verificar a qualidade dos serviços de saúde são muito insuficientes nessa mesorregião, carecendo de políticas públicas que propiciem maior eficiência e eficácia para o setor.

4.2.1.2 Mesorregião Central Potiguar

A Mesorregião Central Potiguar abrange a área de 37 municípios que se assentam sobre 15.831.629m² e onde moravam 403.381 pessoas (IBGE, 2019).

Seu índice de desenvolvimento humano municipal médio em 2010 foi de 0,626, permitindo que se avalie o IDHM da região como sendo médio. Todavia, é preciso vislumbrar a diversidade existente no recorte ora tratado. Dos 37 municípios que integram a Central Potiguar, 12 municípios (32,4%) se acham classificados na faixa de IDHM baixo, 24 (64,9%) se encontram na faixa de IDHM médio e apenas 01 (2,7%) possui IDHM alto. O gráfico abaixo apresenta visualmente as informações dadas.

Gráfico 08: Faixas de IDHM na Mesorregião Central Potiguar

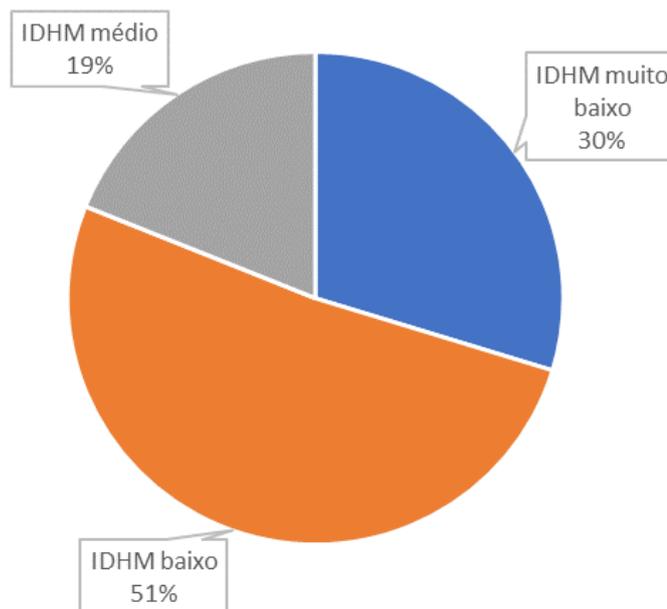


Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Ao isolar as variáveis do setor educacional, observa-se que a Mesorregião Central Potiguar apresenta um número alto de municípios classificados com IDHM de Educação muito

baixo. São 11 municípios (29,7%) frente aos 37 da Mesorregião. Os demais se dividem entre IDHM de Educação baixo, 19 municípios (51,3%), IDHM de Educação médio, 7 municípios (18,9%).

Gráfico 09: Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Central Potiguar

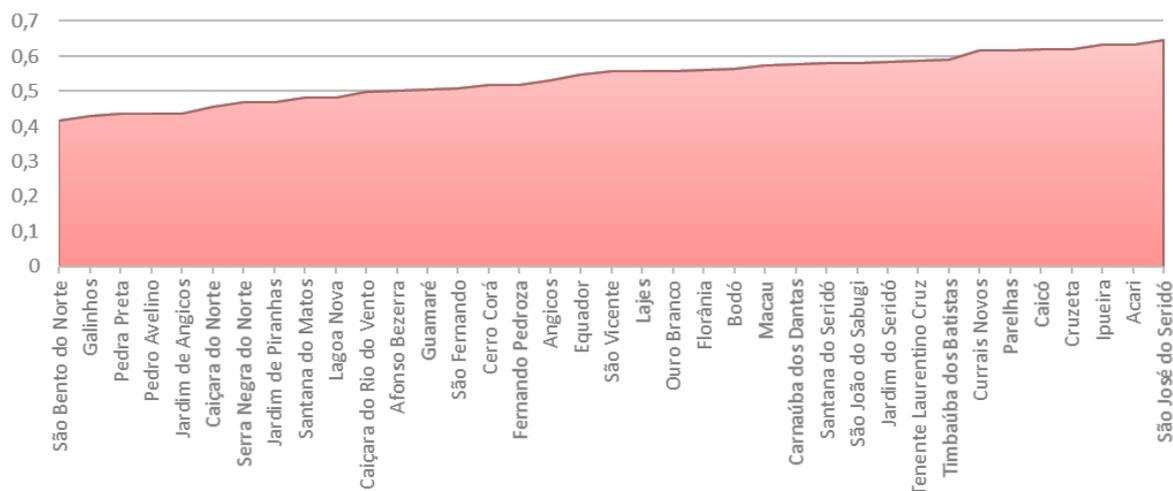


Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Nesse cômputo, o município de São Bento do Norte amarga a pior estatística, com um índice de 0,415, enquanto o maior é São José do Seridó com um índice de 0,647. Caicó, a maior cidade em termos econômicos e populacionais da região, fica apenas com o 5º lugar no ranking, comprovando que apesar de relevante, estatísticas econômicas não garantem desenvolvimento equitativo e qualitativo para os demais setores sociais.

O gráfico abaixo apresenta o comportamento da variação entre todos os municípios que perfazem a Mesorregião Central Potiguar.

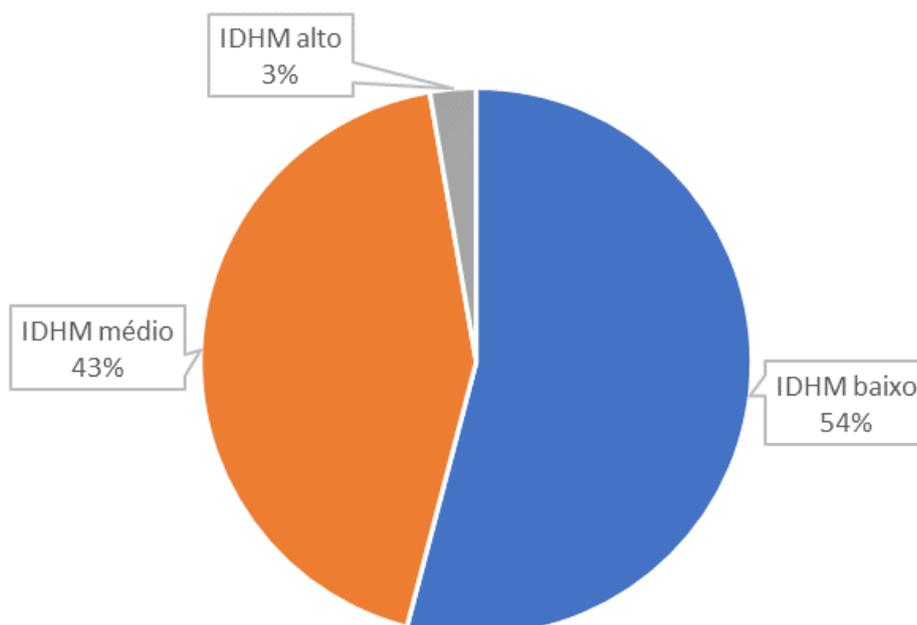
Gráfico 10: Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Central Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

Já, quando se isola os índices de renda, verifica-se o seguinte quadro na mesorregião Central Potiguar: 20 municípios (54,1%) têm IDHM Renda baixo; 16 (43,2%) têm IDHM Renda médio; e apenas 1 (2,7%) tem IDH Renda alto, que é o município de Caicó. A renda *per capita* calculada para a região foi de apenas R\$ 216,30 (duzentos e dezesseis reais e trinta centavos) para a cidade de Pedra Preta e de R\$ 637,13 (seiscentos e trinta e sete reais e treze centavos) para a cidade de Caicó, quase três vezes mais.

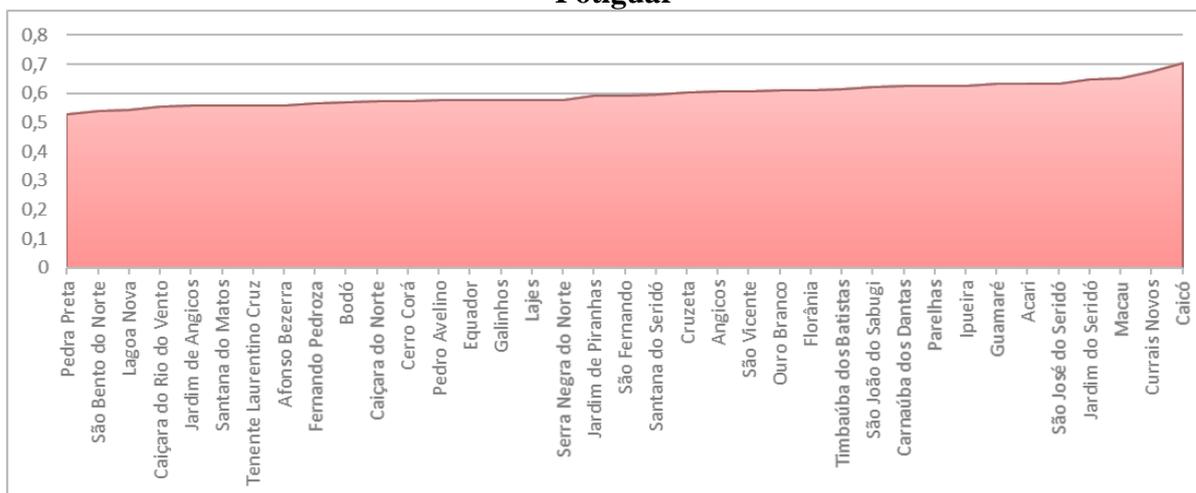
Gráfico 11: Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

O quadro de desigualdade é retratado pelo gráfico abaixo, mostrando toda a variação do IDHM Renda pelos municípios da mesorregião.

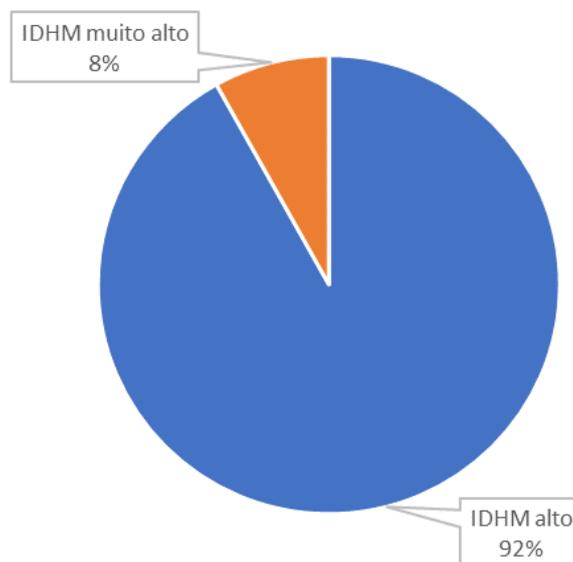
Gráfico 12: Variação do IDHM Renda 2010 nos municípios da Mesorregião Central Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

No que se refere à longevidade, a Mesorregião Central Potiguar, como a Mesorregião Oeste Potiguar ficou avaliada, tendo 34 (91,9%) municípios classificados com alto índice de longevidade e 3 (8,1%) classificados com índice de longevidade muito alto. A cidade de Afonso Bezerra ficou com o menor índice e os municípios de Parelhas, São José do Seridó e Caicó ficaram com os melhores índices.

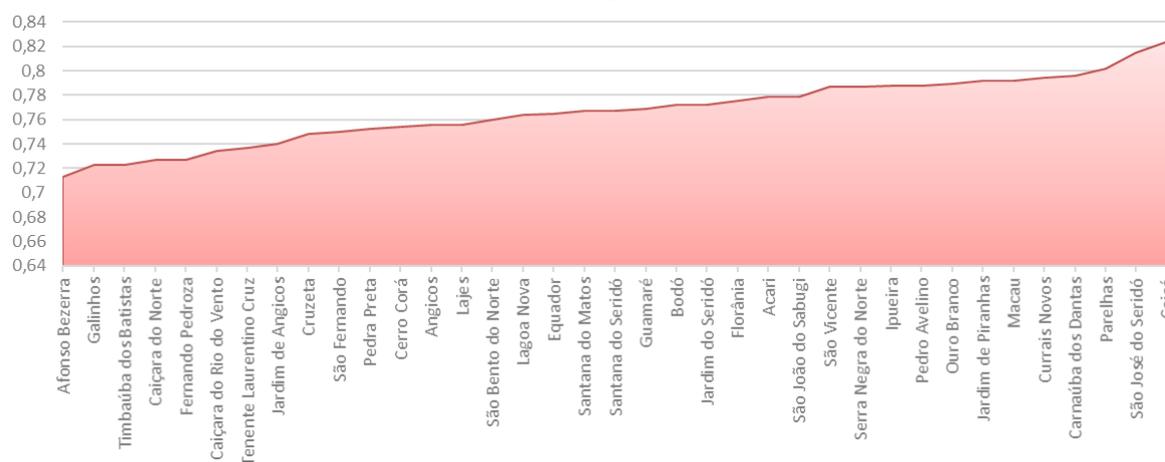
Gráfico 13: Faixas do IDHM Longevidade na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

A distribuição da variação dos índices pelos diversos municípios que integram a Mesorregião Central Potiguar pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 14: Variação do IDHM Longevidade nos municípios da Mesorregião Central Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

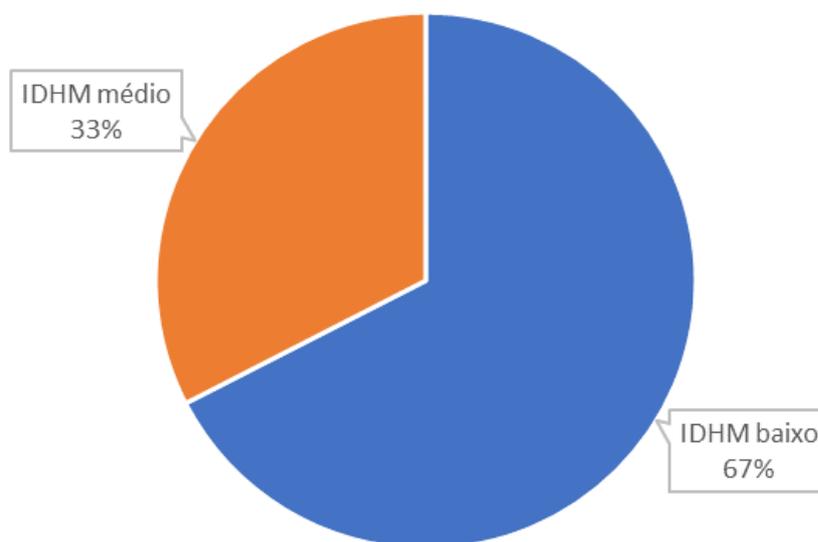
Bem como na Mesorregião Oeste, os índices de longevidade precisam melhorar significativamente para que os serviços públicos em saúde e bem estar da população sejam melhores avaliados e avancem na classificação do IDHM.

4.2.1.3 Mesorregião Agreste Potiguar

A Mesorregião Agreste Potiguar é formada por 43 municípios que abrigavam em 2018 cerca de 490.625 habitantes, o que correspondia a 14,1% da população total do Rio Grande do Norte. A sua área total abrange 9.297.796m², que corresponde a 17,6% do território potiguar.

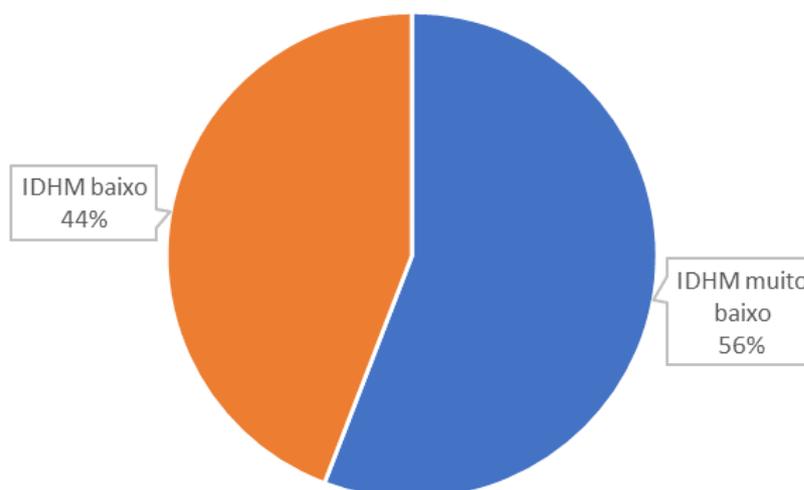
O IDHM médio da mesorregião é de 0,592, o menor índice para as mesorregiões potiguares, o que implica que algumas considerações devem ser feitas para que se possa compreender a variação. O município de Parazinho apresentou o menor IDHM (0,549) da mesorregião, mas ao seu índice outros municípios se aproximam. Já a cidade de Santa Cruz, apresentou o melhor índice (0,635), todavia, ainda na faixa de classificação considerada apenas média.

Globalmente, a mesorregião tinha em 2010 29 municípios com IDHM baixo, correspondendo a 67,4% e 14 municípios com IDHM médio, correspondendo a 32,6% do total, conforme apresenta o gráfico abaixo:

Gráfico 15: Faixas de IDHM na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Ao se observar os dados educacionais, isolando-os da média global, observa-se que dos 43 municípios, 24 (representando 55,8%) apresentam IDH Educação muito baixo e os demais municípios, 19, que equivale a 44,2%, apresentam índice baixo. Dados graficamente apresentados como abaixo:

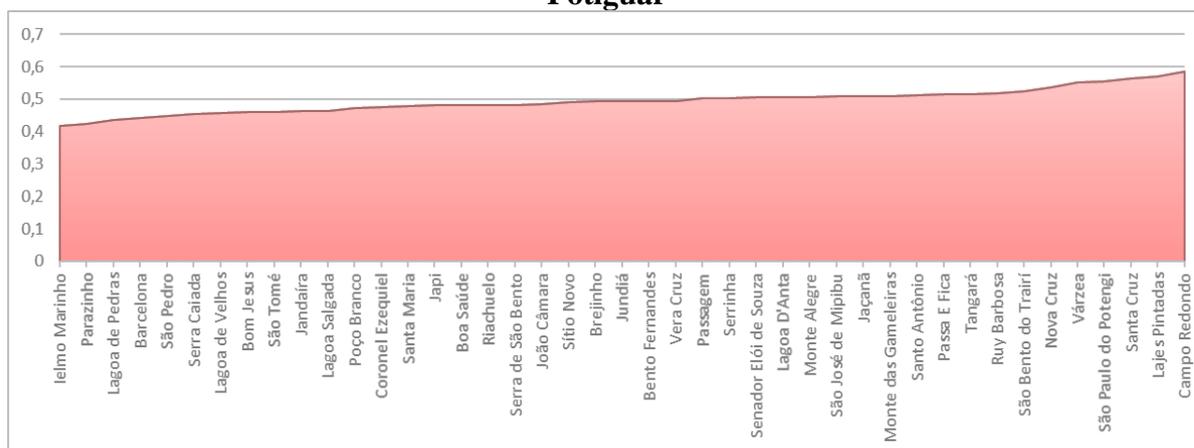
Gráfico 16: Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Esses dados demonstram o quanto a variável educação pesa contra o desenvolvimento do Agreste Potiguar, sendo o aspecto que demanda maior melhoria para render melhores índices de progresso para a região.

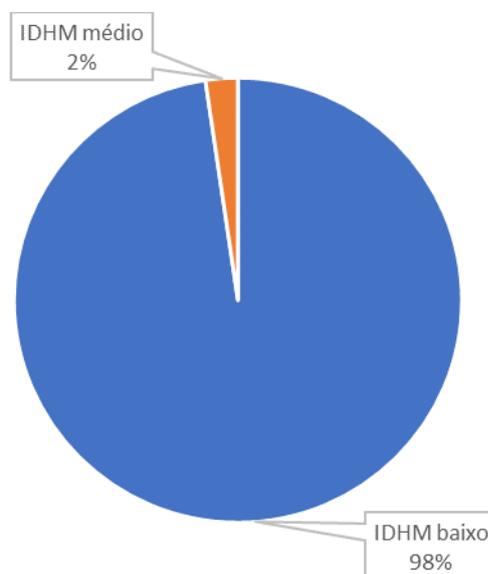
Observando o comportamento dos dados nos municípios, pode-se entrevê o quanto se faz necessário melhorar a educação nessa porção do Rio Grande do Norte.

Gráfico 17: Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar



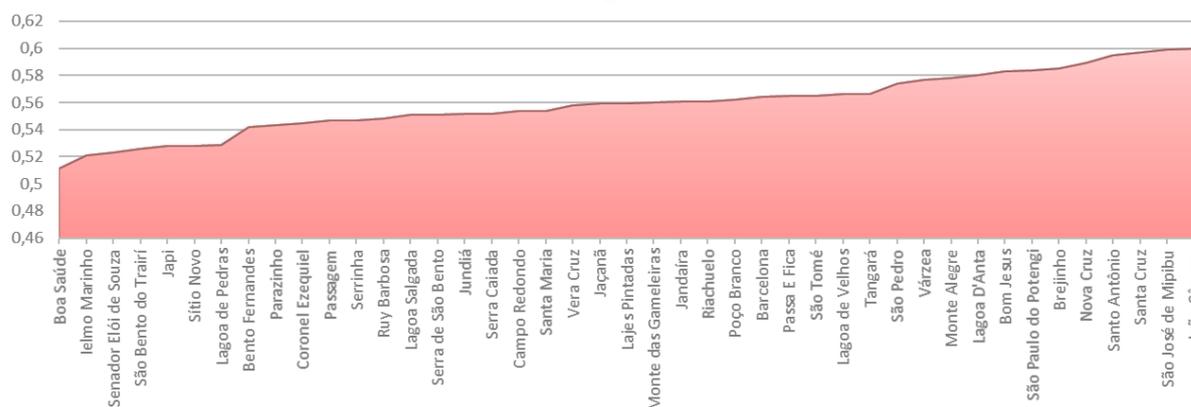
Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

Fazendo-se o isolamento da variável renda, vislumbra-se o seguinte quadro na Mesorregião Agreste Potiguar: dos 43 municípios, 42 (97,6%) apresentam IDHM Renda baixo e apenas 1 (2,4%), médio, que é o município de João Câmara que pontuou com índice 0,600 (o menor na escala de classificação de IDHM médio). O gráfico curioso abaixo, demonstra o quanto o Rio Grande do Norte precisa observar essa região para fomentar nela desenvolvimento, tanto educacional quanto econômico.

Gráfico 18: Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

A distribuição dos municípios em um gráfico, permitindo que se veja as diferenças e se possa traçar a linha média do índice de desenvolvimento humano relativo ao comportamento da renda dos cidadãos, é demonstrada no gráfico abaixo.

Gráfico 19: Variação do IDHM Renda 2010 nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar

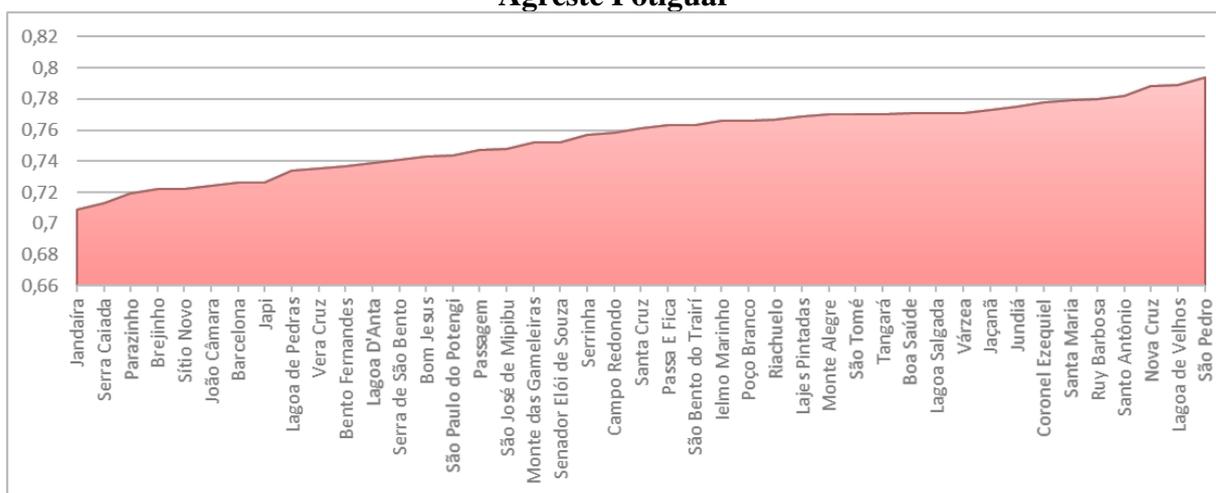
Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

A união das estatísticas educacionais com as econômicas, demonstra que o desenvolvimento é verdadeiramente um fenômeno sistêmico, que não pode ser compreendido apenas sob um único prisma, seja econômico, social, tecnológico ou qualquer outro que se lhe atribua. É imprescindível a intervenção multisetorial para que o progresso ocorra de modo justo, equitativo e sustentável.

No que se refere à Longevidade, percebeu-se que todos os municípios se enquadram na faixa do índice que considera o IDHM Longevidade alto, variando entre 0,709 para o município de Jandaíra, com menor índice, e 0,794 para Lagoa dos Velhos, com maior índice. Noutras palavras, 100% dos municípios estão dentro da mesma faixa.

Entretanto, sua variação entre si, se manifesta conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 20: Variação do IDHM Longevidade 2010 nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

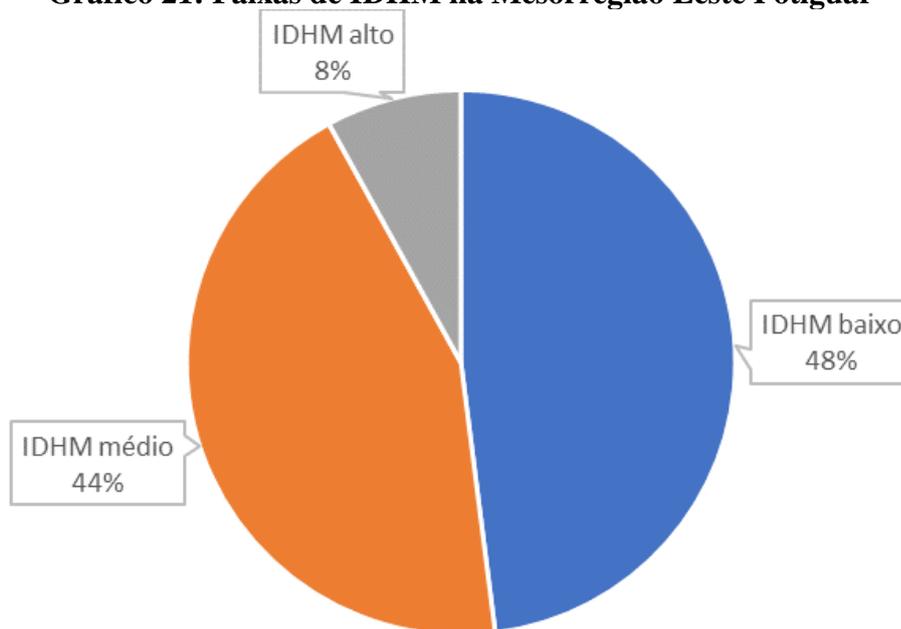
4.2.1.4 Mesorregião Leste Potiguar

Por sua vez, a Mesorregião Leste Potiguar possui apenas 25 municípios, sendo a menor em número de edificações, abrange 6.500.60m², também sendo a menor em área espacial, mas abrangendo (conforme IBGE, 2019) 1.688.427 habitantes, o que representa quase a metade da população do estado (48,5%, para ser mais preciso) (*ibid.*).

A média do IDHM global dessa mesorregião ficou calculado em 0,611, implicando em dizer que se classifica como médio. Entretanto, ao se fazer a distribuição, verifica-se o seguinte quadro:

- 12 municípios têm IDHM baixo, representando 48% do total;
- 11 municípios têm IDHM médio, representando 44% do total;
- 02 municípios têm IDHM alto, Natal, a capital, e Parnamirim, na zona metropolitana, têm IDHM alto, representando apenas 8% do total;

Os pontos elencados acima podem ser vistos no gráfico exposto a seguir:

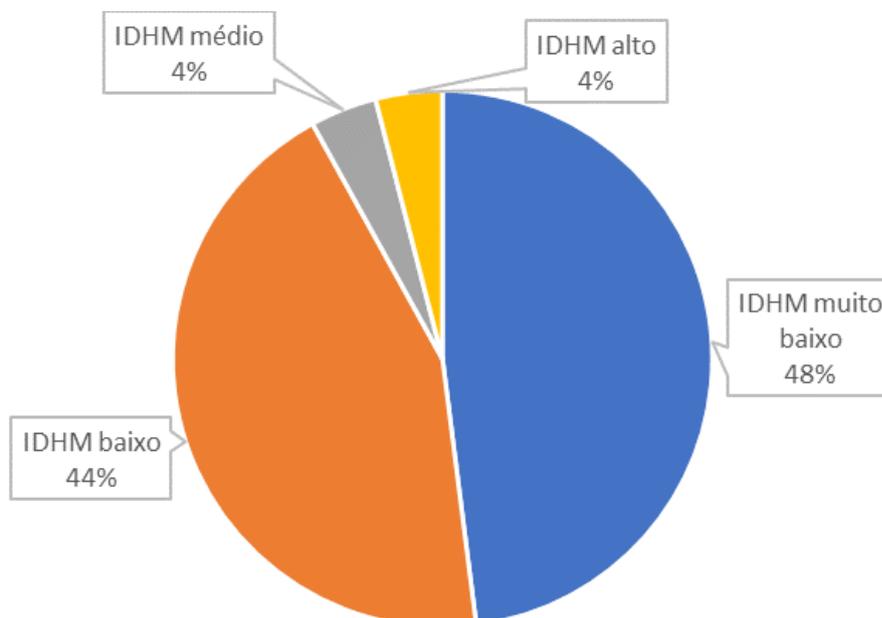
Gráfico 21: Faixas de IDHM na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Para melhor compreender como se formam os índices, procedeu-se, como nas demais mesorregiões tratadas acima, a separação dos índices, para entender como contribuíram para o resultado acima apresentado.

No quesito educação, a Mesorregião Leste Potiguar apresenta 12 municípios com IDHM Educação muito baixo (48%), 11 municípios com índice baixo (44%), 01 município com índice médio (4%) e 01 município com índice alto(4%), sendo esses últimos, Natal e Parnamirim, respectivamente.

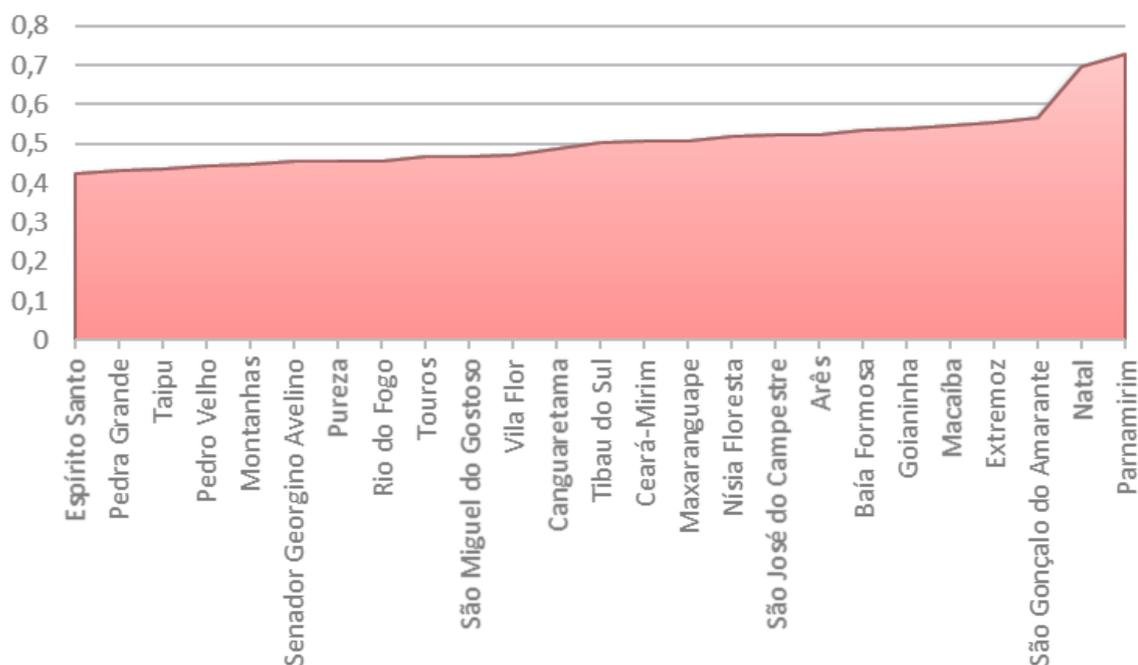
Gráfico 22: Faixas do IDHM Educação na Mesorregião Leste Potiguar



Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Quando se expõe em perspectiva o conjunto de municípios que perfazem essa região, encontra-se a seguinte composição gráfica, revelando as diferenças e também a linha média da variável.

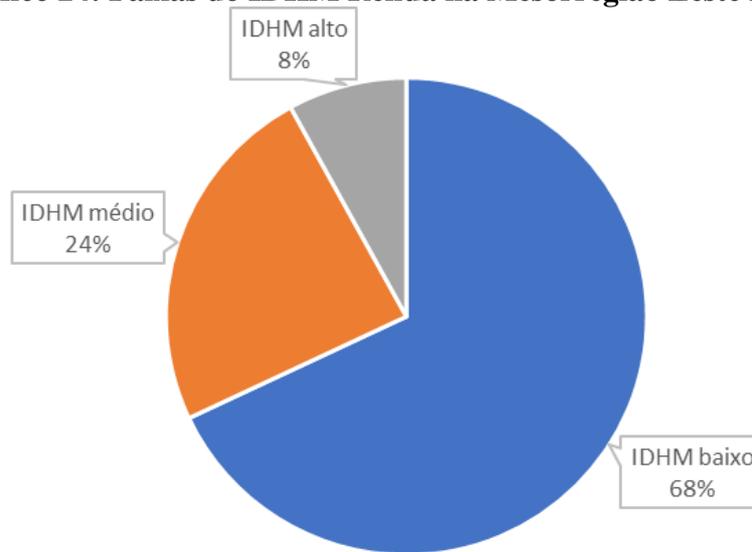
Gráfico 23: Variação do IDHM Educação nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

Em termos econômicos, a variável renda na Mesorregião Leste Potiguar revela o seguinte quadro: dos 25 municípios, 17 (68%) têm IDHM Renda baixo, 6 (24%) têm IDHM Renda médio, e 2 (8%) têm IDHM Renda alto. As cidades de maior renda *per capita*, em ordem crescente, são Parnamirim e Natal. No gráfico a seguir é apresentado a divisão do IDHM Renda da Mesorregião Leste.

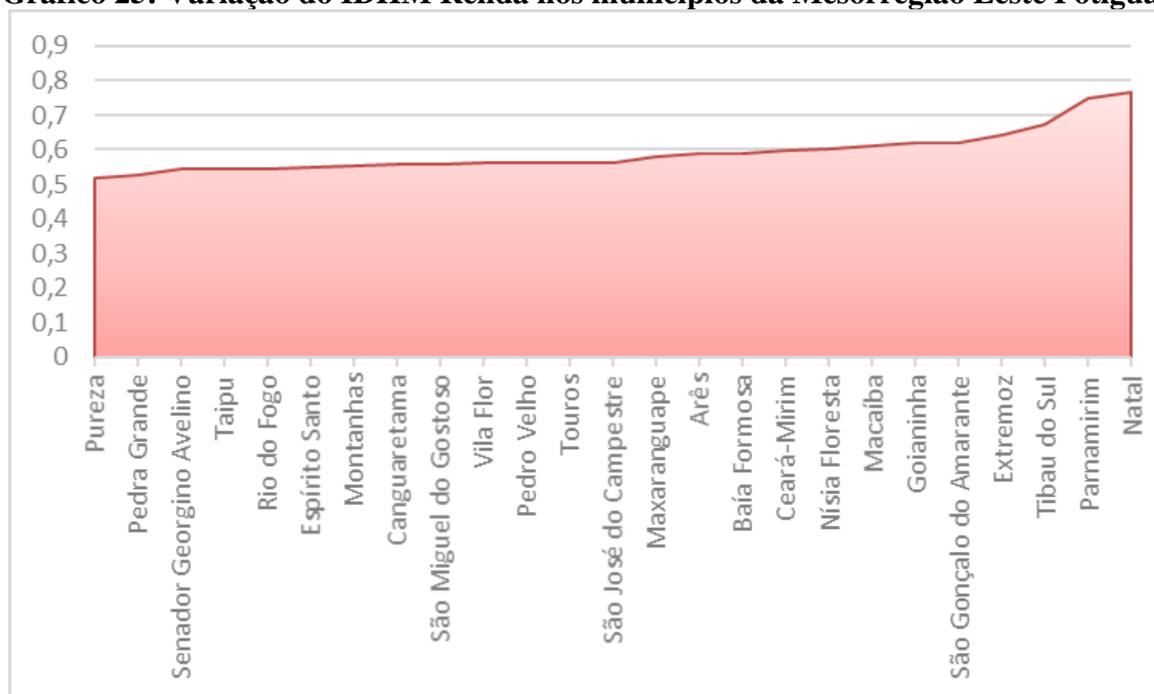
Gráfico 24: Faixas do IDHM Renda na Mesorregião Leste Potiguar



Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

Como se vê acima, as principais concentrações urbanas do Rio Grande do Norte, bem como área portuária e industrial no entorno da capital não conseguem catapultar o desenvolvimento econômico para as áreas mais periféricas da mesma Mesorregião. Isso explica a necessidade de uma política estratégica que favoreça o desenvolvimento de modo sistêmico e integrado.

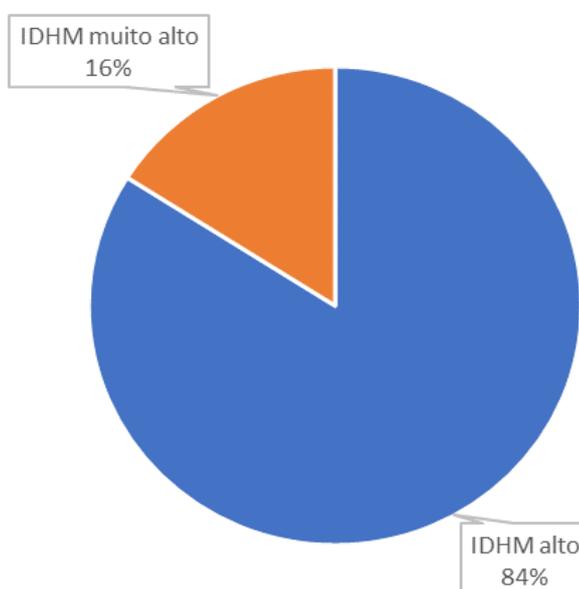
No gráfico abaixo são apresentados os dados referentes a distribuição do IDHM Renda nos diversos municípios que compõem a Mesorregião Leste Potiguar.

Gráfico 25: Variação do IDHM Renda nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

Pureza, apresentou em 2010 a menor renda *per capita* da Mesorregião, de apenas R\$ 198,93 e Natal apresentou a maior, de R\$ 950,34. Como se vê, há um verdadeiro disparate entre as duas. A renda *per capita* de Natal é cinco vezes maior que a de Pureza.

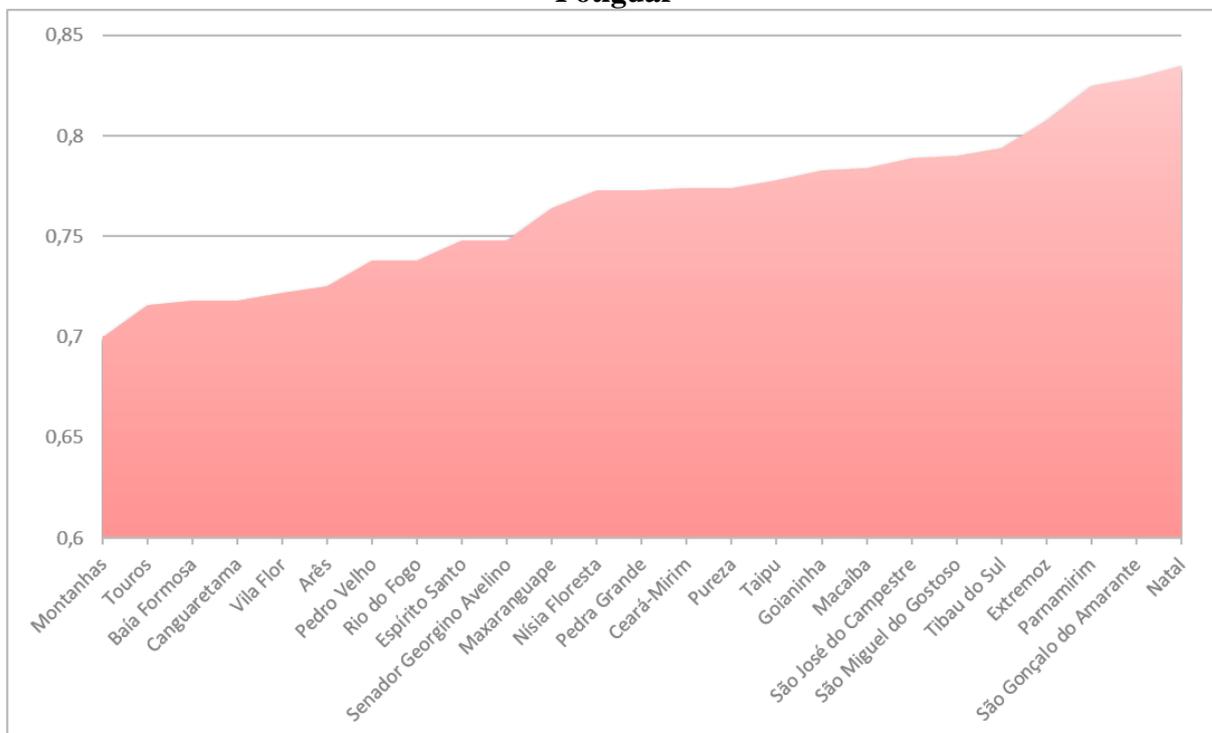
No quesito longevidade, o quadro observado foi o seguinte: dos 25 municípios, 21 (84%) apresentam IDHM alto e 04 (16%) apresentam IDHM muito alto, como se pode ver no gráfico apresentado a seguir:

Gráfico 26: Faixas do IDHM Longevidade na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: A autor, adaptado de IBGE, 2019.

E quando distribuído nos diversos municípios, o gráfico fica assim apresentado:

Gráfico 27: Variação do IDHM Longevidade nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar



Fonte: O autor, adaptado de PNUD, 2013.

Como se vê, os dados relativos à longevidade, se mostraram altos em todo o Rio Grande do Norte, fazendo crer que o estado, ainda que não ocupe o topo do ranking na avaliação do PNUD por meio da metodologia do IDHM, também não demonstra um nível relevante de atraso. Entretanto, como já abordado anteriormente e como já se pode prever, talvez não consiga demonstrar a realidade a respeito do quadro de saúde coletiva dos municípios, das mesorregiões e também do estado potiguar.

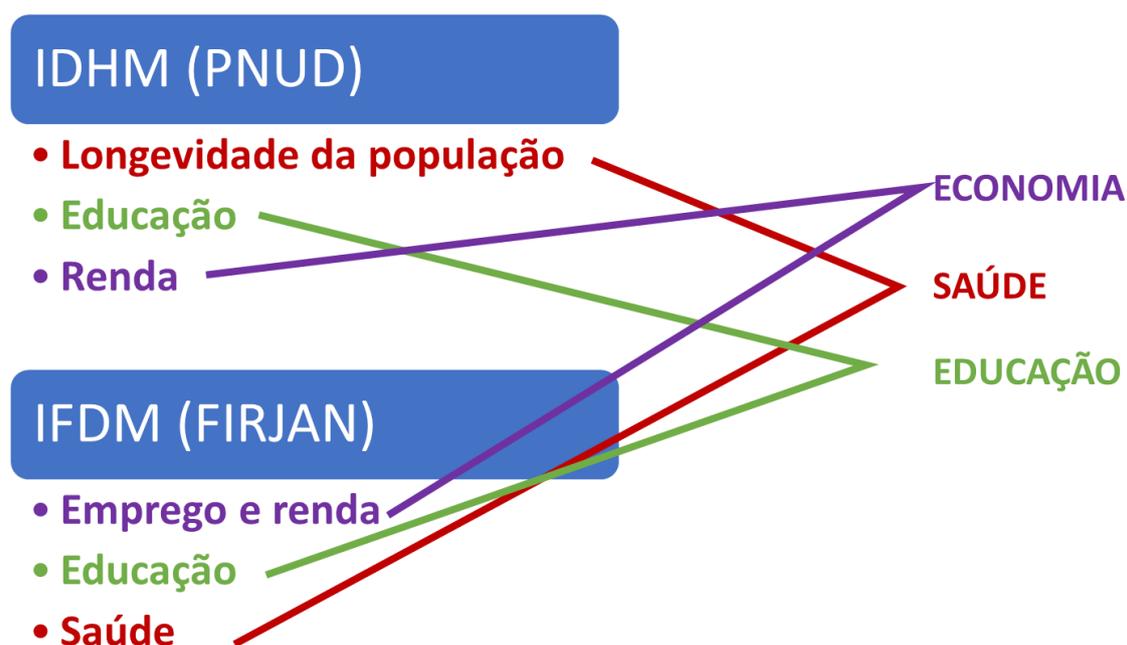
Outrossim, levando-se em conta que os dados do PNUD, ótimos, dada a metodologia com respaldo global, apresenta uma discrepância no tocante ao tempo. Ora, de 2010 para 2020 muito já ocorreu, muitas mudanças já aconteceram.

Assim, para fins de suplementação e refinamento da acurácia deste estudo, buscou-se dados mais atualizados, ainda que não sustentados pelo método, mas também com a finalidade de mensurar o desenvolvimento dos municípios. Foi assim que se chegou aos dados elaborados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, que baseando-

se em dados secundários elabora um quadro nacional do desenvolvimento municipal e publica anualmente o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Tanto os dados do IDHM do PNUD quanto os dados do IFDM da FIRJAN se baseiam no tripé de desenvolvimento humano: economia, saúde e educação, conforme mostra a figura abaixo:

Figura 04: Semelhanças e Complementaridades das Metodologias IDHM e IFDM



Fonte: o autor, 2020

Na seção abaixo será apresentada a metodologia do IFDM da FIRJAN e detalhar-se-á os dados encontrados para o estado do Rio Grande do Norte.

4.2.2 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

Como dito, uma das fontes usadas na pesquisa ora sintetizada foi o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, produzido nacionalmente pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal ou IFDM é um estudo “que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde” (FIRJAN, 2019). Gerado com base em estatísticas públicas e oficiais publicadas por órgãos do

Governo Federal, permite avaliar a efetividade de políticas públicas desenvolvidas em âmbito municipal.

Apresenta semelhanças com a metodologia do PNUD no estudo do desenvolvimento humano. Por fundamentar-se em emprego e renda, atende o viés econômico, visto que é fundamental impulsionar a produção de riquezas para haver satisfação das necessidades humanas. Não se prende a renda *per capita*, vai além, considerando a fonte geradora de renda, como a oferta de empregos com carteira assinada e direitos trabalhistas garantidos. O IFDM busca também dados relativos à geração de renda nos municípios, massa salarial real no mercado de trabalho formal e analisa o índice de Gini municipal, que mede a desigualdade social (FIRJAN, 2019, p. 9).

Noutro aspecto, ao buscar dados educacionais, considera que o desenvolvimento passa pela efetivação dos potenciais humanos, desenvolvimento de competências intelectuais, criativas e produtivas, o que exige formação escolar. O IFDM estuda a evolução da educação nos municípios por meio do alcance da análise da taxa de cobertura educacional – oferta de vagas nas creches e no ensino fundamental –, formação profissional de professores e a nota do IDEB (Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico), média de horas-aulas diárias no ensino fundamental, distorção idade-série no ensino fundamental e índice anual de abandono escolar, aliando aspectos quantitativos a outros qualitativos (*ibid.*).

Por fim, ao usar estatísticas da saúde, lastreia suas considerações na qualidade de vida da sociedade, no controle de doenças evitáveis, no tratamento profilático de patologias endêmicas e/ou epidêmicas e na preservação da vida humana, consequentemente. Os dados analisam a quantidade de consultas pré-natal ofertadas no município, o número de óbitos por causas mal definidas, o número de óbitos infantis por causas evitáveis e o número de internações sensíveis à atenção básica (*ibid.*).

A FIRJAN usa dados administrativos oficiais publicados por órgãos públicos como o Ministério do Trabalho, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, que são produzidos e alimentados pelos municípios brasileiros. Isso possibilita atualização anual dos dados, o que proporciona uma análise da evolução das políticas públicas; vislumbrar o recorte das realidades municipais, possibilitando inclusive a composição de medianas estaduais e regionais; bem como, a análise de toda a conjuntura anual.

Os dados usados nesse trabalho foram coletados no ano de 2016, seis anos após a publicação do IDHM pelo PNUD, portanto, e foram publicados em 2018. Até janeiro de 2020, este era o conjunto de dados mais atualizado no site da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

Quadro 08: Resumo dos Componentes do IFDM – Por área de desenvolvimento

IFDM		
Emprego&Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal • Taxa de formalização do mercado de trabalho • Geração de renda • Massa salarial real no mercado de trabalho formal • Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento à educação infantil • Abandono no ensino fundamental • Distorção idade-série no ensino fundamental • Docentes com ensino superior no ensino fundamental • Média de horas-aula diárias no ensino fundamental • Resultado do IDEB no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de atendimento adequado de pré-natal • Óbitos por causas mal definidas • Óbitos infantis por causas evitáveis • Internação sensível à atenção básica (ISAB)
<p>Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego</p>	<p>Fonte: Ministério da Educação</p>	<p>Fonte: Ministério da Saúde</p>

Fonte: FIRJAN, 2018, p. 9.

A leitura do Índice FIRJAN, tal qual a leitura do IDHM, é simples, visto que seu intervalo numérico varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais próximo de zero, menor o nível de desenvolvimento municipal, quanto mais próximo do um, maior o nível de desenvolvimento. Os intervalos compreendidos entre 0,01 a 0,4 caracterizam o município com baixo desenvolvimento municipal; os intervalos compreendidos entre 0,41 e 0,6 caracterizam o município com desenvolvimento municipal regular; os intervalos compreendidos entre 0,61 e 0,8 caracterizam o município com desenvolvimento municipal moderado; e, por fim, os intervalos compreendidos entre 0,81 e 1,00 caracterizam o município com desenvolvimento municipal alto.

A figura abaixo mostra o quão simples e fácil de se compreender é a escala de desenvolvimento proposta pelo Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.

Figura 05: Leitura simplificada do IFDM

Fonte: FIRJAN, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>. Acessado em: 22 de abril de 2019.

Apesar de gerar dados nacionais, mesmo que possam ser apresentados na forma de ranking, a ideia central do IFDM não é essa, mas permitir a identificação de ganhos, relacionando-os a políticas públicas e esforços administrativos, ou a identificação de fragilidades, gerando subsídios para a tomada de decisões assertivas e eficazes.

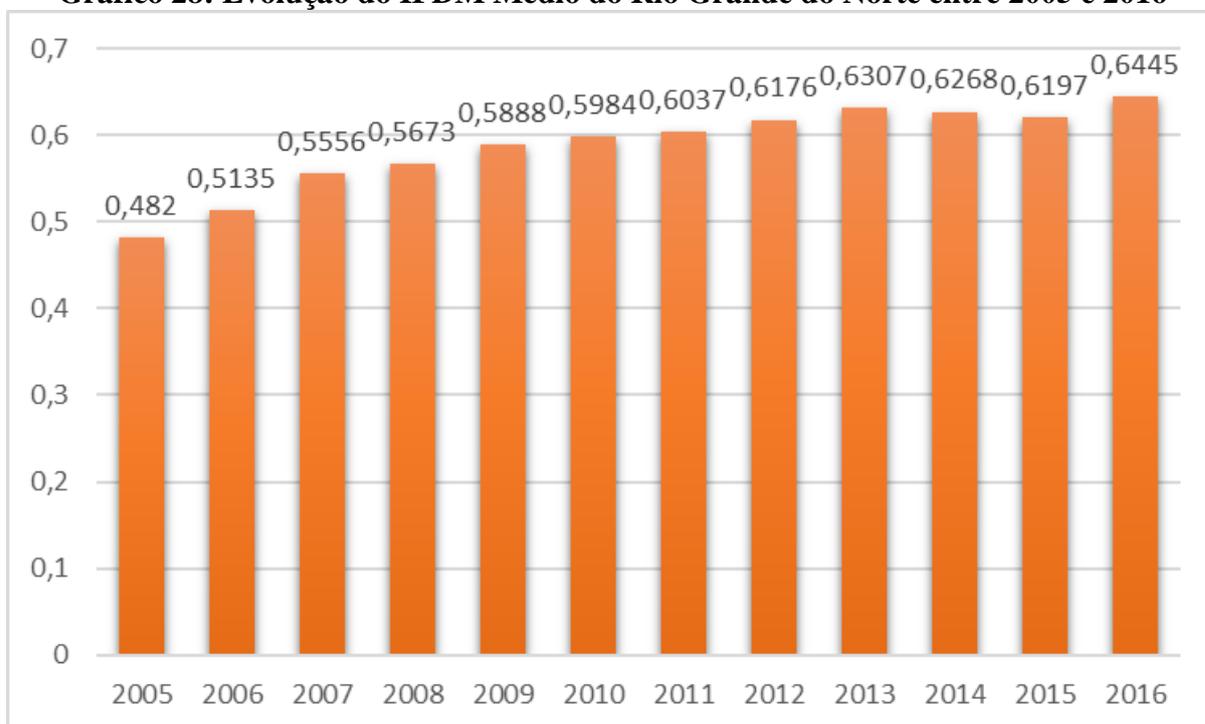
Desde 2005 os dados permitem uma visão do quadro da Administração Pública Municipal do Brasil, podendo, como é o caso dessa pesquisa, se particularizar o estudo de um estado ou de uma sub-região estadual específica.

No Rio Grande do Norte, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal médio (considerando a média de todos os IFDM globais dos municípios do estado) registrado foi de 0,6445, o que permite avaliar o desenvolvimento municipal como moderado, embora muito próximo da faixa de desenvolvimento apenas regular. Certamente, tal observação, acende um alerta para o desenvolvimento de práticas de gestão que favoreçam melhorias na gestão pública dos municípios, levando-os a alcançarem melhores índices de desenvolvimento.

Entre os anos de 2005 e 2016 o Rio Grande Norte avançou significativamente no que toca o desenvolvimento municipal. Em 2005 a média do estado registrada pelo Índice FIRJAN ficou em 0,4820, indicando um nível moderado de desenvolvimento, próximo da faixa de classificação “baixo”. Em 2006 foi anotada uma melhora, verificando-se o IFDM médio de 0,5135. Em 2007 novo avanço ficou patenteado com o índice de 0,5556. Em 2008 o IFDM médio avançou para 0,5673, em 2009 para 0,5888, em 2010 para 0,5984 e 2011, saindo da condição de desenvolvimento regular para desenvolvimento moderado alcançou 0,6037. Em 2012 o IFDM médio do estado continuou a evoluir na categoria de desenvolvimento moderado para 0,6176 e em 2013 com 0,6307. Já em 2014 verificou-se um pequeno revés para 0,6268 e novamente em 2015, para 0,6197. Em 2016, no entanto, o IFDM médio alcançou sua melhor

média, registrando 0,6445. O gráfico abaixo, produzido com base no relatório da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro dá dimensão visual ao que o texto acima apresentou.

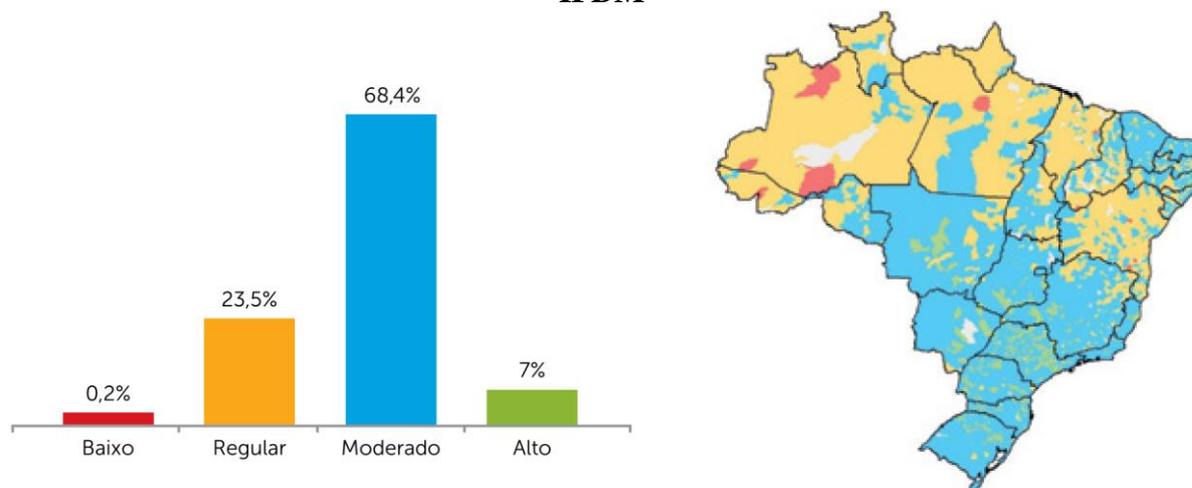
Gráfico 28: Evolução do IFDM Médio do Rio Grande do Norte entre 2005 e 2016



Fonte: o autor, com base em FIRJAN, 2018.

Na última publicação da FIRJAN, no ano de 2018, o estado do Rio Grande do Norte figurou, principalmente, entre os municípios com índice moderado de desenvolvimento, conforme mapa apresentado a seguir:

Figura 06: Distribuição dos municípios brasileiros por grau de desenvolvimento do IFDM



Fonte: (FIRJAN, 2019, p. 12)

Em termos intrarregionais, o estado ficou assim representado graficamente:

Figura 07: IFDM Médio das Mesorregiões do Rio Grande do Norte



Fonte: O autor baseado em (FIRJAN, 2019).

A Mesorregião Agreste Potiguar apresentou IFDM médio de 0,6513, ficando com a terceira maior média ou, dizendo de outra forma, com penúltima menor. Dentro dessa mesorregião, a Microrregião da Borborema Potiguar registrou a maior média, com 0,6671, a

Microrregião Agreste Potiguar a segunda maior média, com 0,6414 e a Microrregião de Baixa Verde com a menor média, com 0,6343.

A Mesorregião Central Potiguar, por sua vez, registrou a maior média das mesorregiões do RN, com um IFDM de 0,6652. Internamente, a Microrregião do Seridó Oriental registrou o maior IFDM médio, com 0,7015; seguido pela Microrregião de Macau com 0,6762; em terceiro lugar ficou a Microrregião de Serra de Santana com 0,6599; em quarto a Microrregião do Seridó Ocidental com 0,6566; e, por fim, em quinto a Microrregião de Angicos, com 0,6249.

Já a Mesorregião Leste Potiguar registrou em 2016 o IFDM médio de 0,6520, registrando a segunda maior média mesorregional. A Microrregião de Natal teve a maior média registrada do Rio Grande do Norte, com IFDM de 0,7035; a Microrregião do Litoral Sul teve a segunda maior média da Mesorregião Leste Potiguar, com o IFDM médio de 0,6487 (todavia, é preciso destacar que não foram computados e nem relatados os dados municípios de Arês e Senador Georgino Avelino pelo relatório da FIRJAN); a terceira maior média ficou com a Microrregião de Macaíba, com 0,6472; e por fim, a quarta maior média da mesorregião ficou com a Microrregião do Litoral Nordeste, com IFDM de 0,6441.

Das mesorregiões do Rio Grande do Norte, a pior média foi registrada em 2016 pela Mesorregião Oeste Potiguar, com um IFDM médio de 0,6247. Suas microrregiões registraram as seguintes médias: Microrregião de Mossoró, com 0,6633, maior média; Microrregião do Vale do Açu com a segunda maior média, 0,6358; Microrregião da Chapada do Apodi, com 0,6312, terceira maior média; Microrregião do Médio Oeste, 0,6205, quarta maior média; Microrregião de Umarizal com 0,6162, a quinta média; a Microrregião de Pau dos Ferros com 0,6156, sexta maior média; a Microrregião de São Miguel com 0,6153, com a sétima média

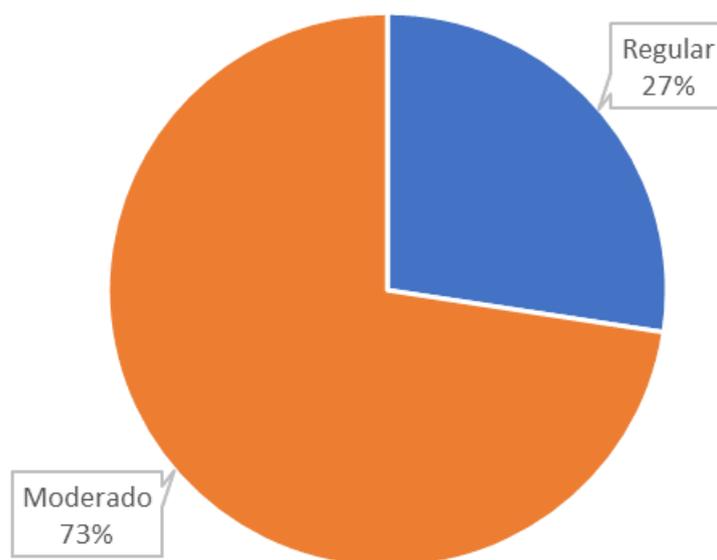
A seguir, para fins de maior clareza e detalhamento, far-se-á o desdobramento do índice em cada mesorregião, apresentando destaques e leituras acerca do comportamento estatístico.

4.2.2.1 Mesorregião Oeste Potiguar

A Mesorregião Oeste Potiguar, como já relatado anteriormente, possui 62 municípios que se distribuem em mais de 40% do território do Rio Grande do Norte. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal identificou em 2018 (com dados base de 2016) que 17 municípios apresentam faixa de desenvolvimento considerada regular e outros 45 se enquadram na categoria moderada, não aparecendo nenhum município com baixo índice de

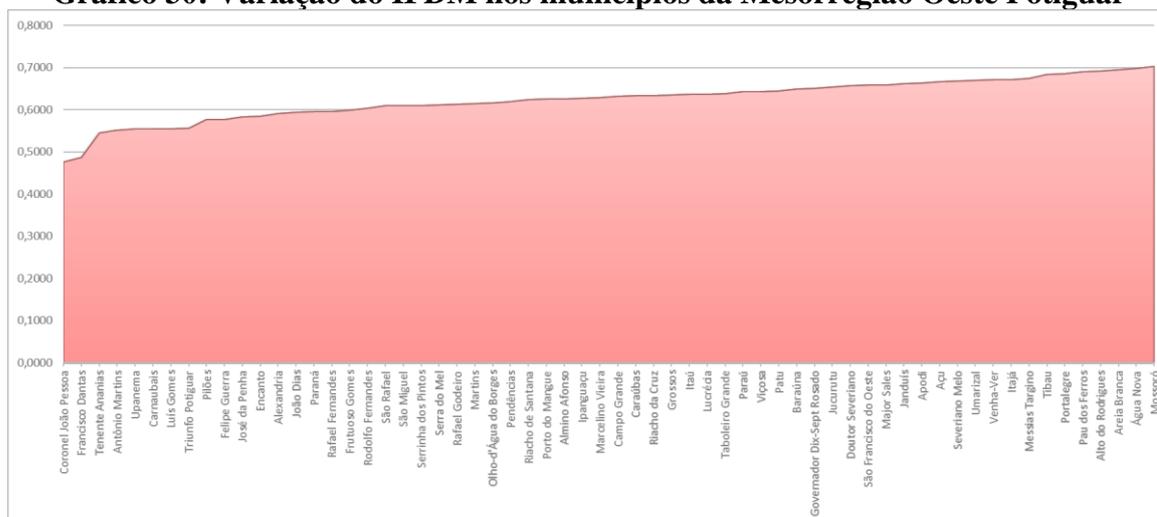
desenvolvimento e nenhum com alto índice de desenvolvimento. Percentualmente, o quadro pode ser expresso conforme gráfico abaixo:

Gráfico 29: Faixas do IFDM na Mesorregião Oeste Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

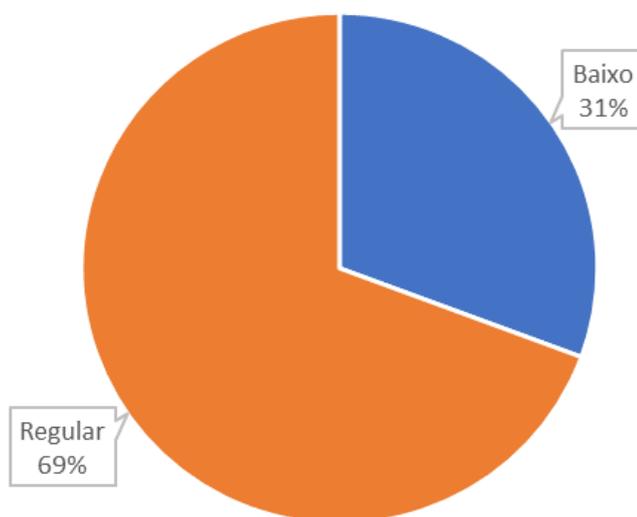
Dessas municipalidades, chama-se a atenção de Coronel João Pessoa (0,4765) e Francisco Dantas (0,4871), que apresentam índices bem próximos a faixa de baixo desenvolvimento. Já na parte superior, destacam-se as cidades de Água Nova (0,6983) e Mossoró (0,7027). A variação entre todos os municípios que compõem a Mesorregião Oeste Potiguar pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 30: Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao se isolar as variáveis, no intento de compreender a formação do índice médio consolidado, começa-se a entender que algumas áreas merecem especial atenção da Administração Pública com o fim de produzir desenvolvimento na região.

O gráfico abaixo vai mostrar, como encontra-se a composição global dos municípios dessa região do Rio Grande do Norte, conforme a variável emprego e renda. Vê-se que dos 62 municípios, 19 (30,6%) ocupam a faixa de baixo desenvolvimento nesse quesito e os demais, 43 municípios (ou 69,4%) apenas alcançam o índice regular. Nenhuma cidade desse recorte espacial chega a possuir índices moderado ou alto de desenvolvimento no quesito emprego e renda.

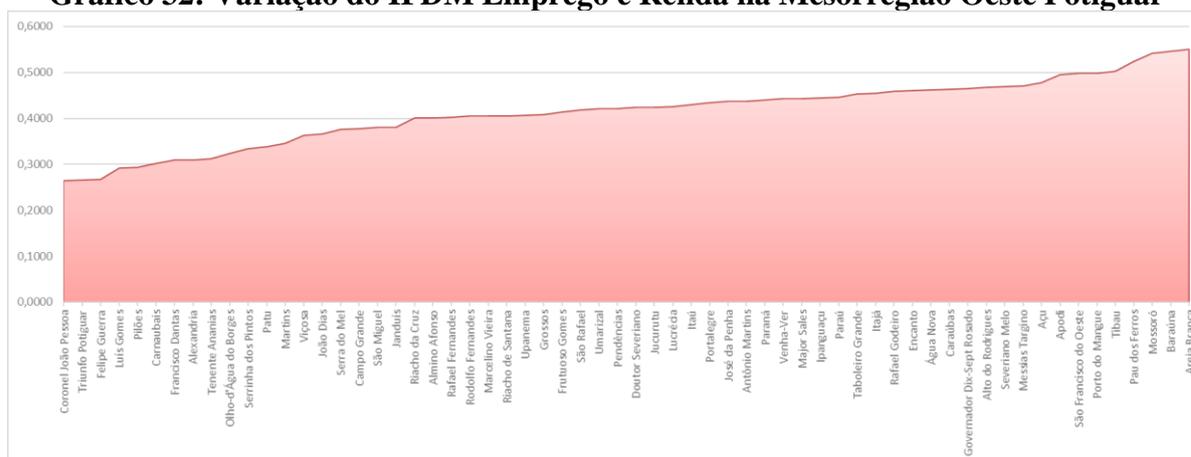
Gráfico 31: Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Começa-se a explicar o fato de o município de Coronel João Pessoa ter o Índice de Desenvolvimento da FIRJAN tão baixo. As variáveis emprego e renda só alcançaram 0,2649 pontos, atribuindo o índice de baixo desenvolvimento para esse município. Junto com esse município, outros 04 não alcançam o índice 0,3000; outros 14 variam entre 0,3001 e 0,3999; mais 38 municípios ocupam a faixa de 0,4000 a 0,4999; e somente 05 ultrapassam o índice 0,5000.

É interessante frisar que nesse quadro, até os municípios que perfazem o circuito exportador da fruticultura irrigada, o polo salineiro e produtor de petróleo no estado, tais como Governador Dix Sept Rosado, Assú, Apodi, Mossoró, Baraúna, Areia Branca não conseguem evoluir nesse quesito, tão importante para o progresso econômico do estado do Rio Grande do Norte.

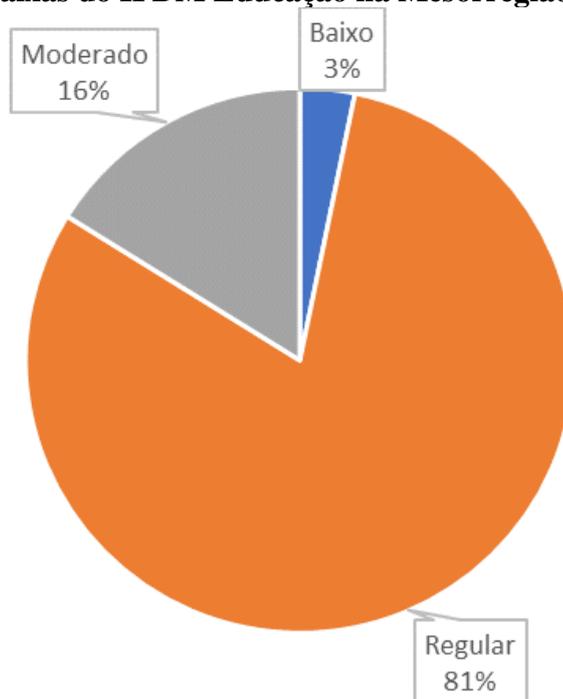
Gráfico 32: Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Oeste Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

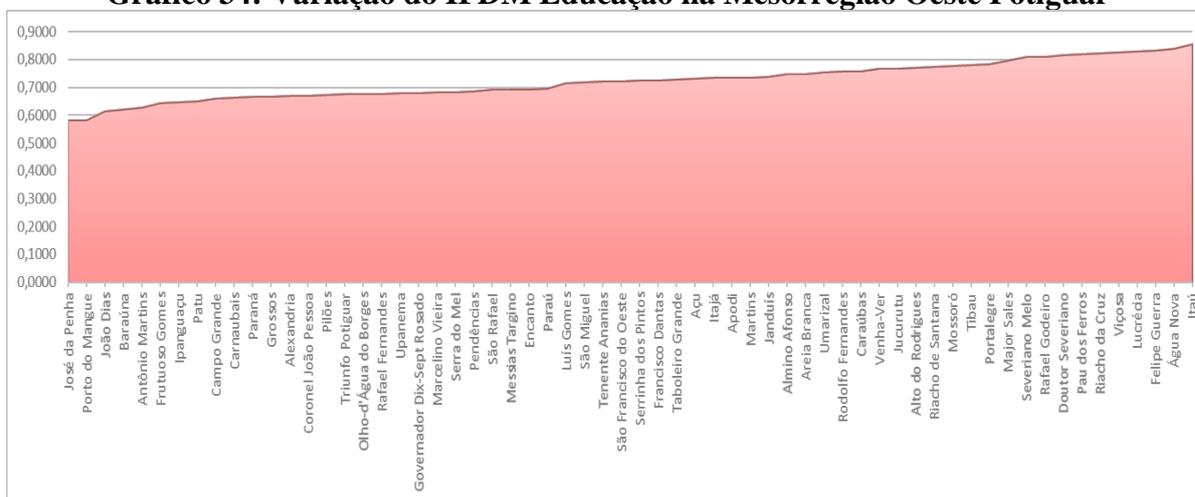
Ao se isolar a variável educação, vê-se uma sensível melhora no quadro apresentado pelos municípios da Mesorregião Oeste Potiguar, embora o quadro geral não possa ser definido como de moderado ou alto desenvolvimento.

Vê-se que dos 62 municípios, 02 têm índice baixo, equivalendo a 3,2%; 50 têm índice regular, equivalendo a 80,6%; e apenas 10 têm índice considerado moderado, equivalendo a 16,1%. Nenhuma cidade da Mesorregião Oeste Potiguar consegue alcançar o índice de desenvolvimento alto na educação.

Gráfico 33: Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao se apresentar todos os municípios, o gráfico fica composto conforme a seguir.

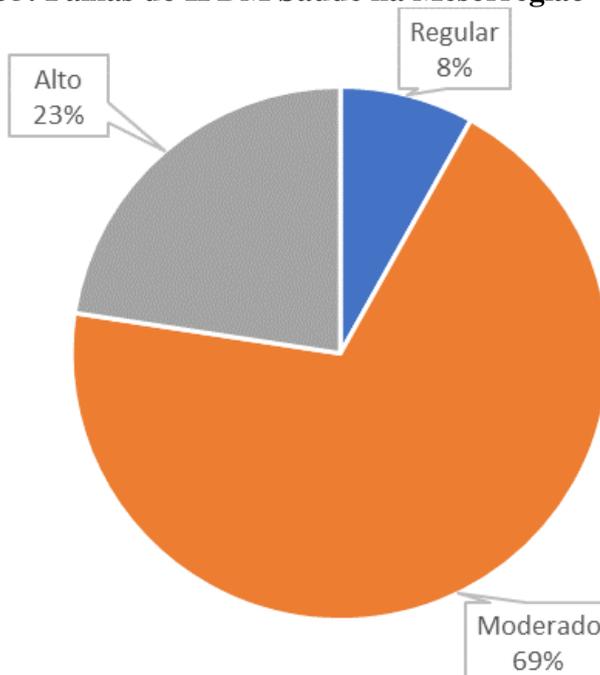
Gráfico 34: Variação do IFDM Educação na Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

O gráfico acima chama a atenção para o fato de municípios pequenos, que não representam economicamente maior destaque no cenário da mesorregião, apresentarem índices bem melhores de educação, tais como Itaú, Água Nova, Felipe Guerra, Lucrécia, Viçosa (o menor município potiguar) e Riacho da Cruz. Enquanto outras edidades, como Mossoró, Pau dos Ferros, Areia Branca, Apodi e Açu ficarem situados nas faixas mais centrais do ranking.

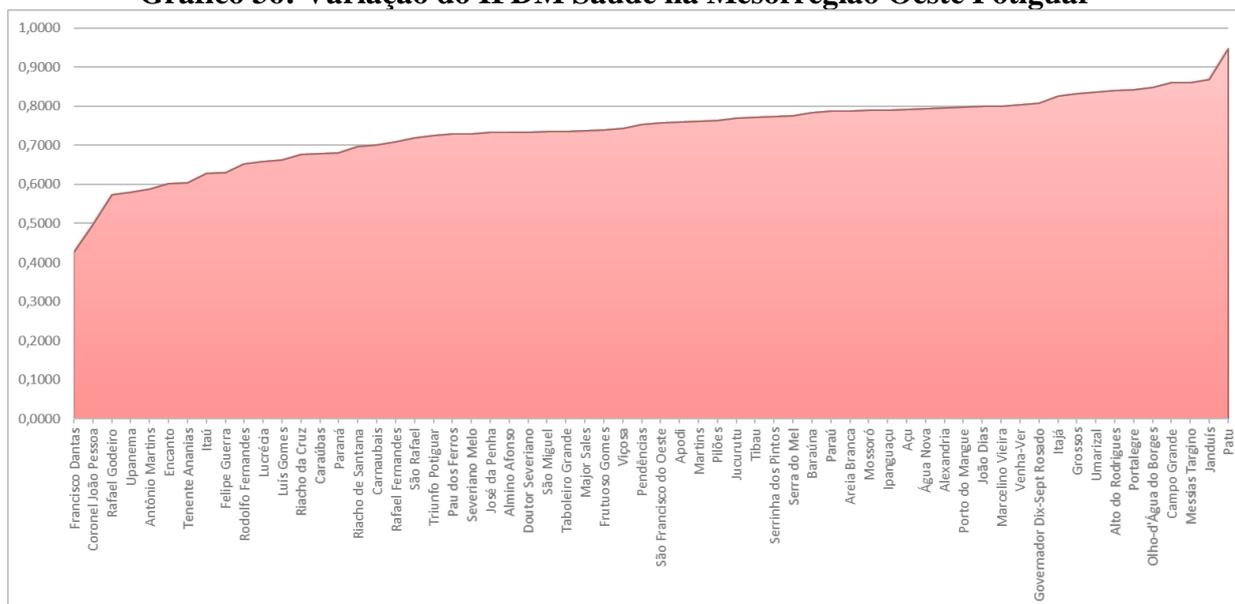
Ao se isolar as estatísticas relativas à saúde, verificou-se que Oeste Potiguar, 05 municípios estão na faixa regular de desenvolvimento, representando 8,1% do total de cidades; 43 ocupam a faixa moderada de desenvolvimento, representando 69,4% do conjunto; e outras 14 têm índice de desenvolvimento alto, o que equivale a 22,6%, conforme representado no gráfico abaixo:

Gráfico 35: Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Oeste Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Todavia, como na variável educação, ao se analisar a saúde municipal, vê-se novamente pequenos municípios se destacarem frente aos demais que eventualmente apresentam melhores índices econômicos ou têm maior infraestrutura de saúde. Por exemplo, Patu, Janduís, Messias Targino, Campo Grande, Olho D'água do Borges entre outros apresentam melhores índices do que Mossoró, Pau dos Ferros, Caraúbas e Apodi, que têm maiores núcleos de atendimento à população, como hospitais públicos, unidades de pronto atendimento e maior número de unidades básicas de saúde.

Gráfico 36: Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Oeste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

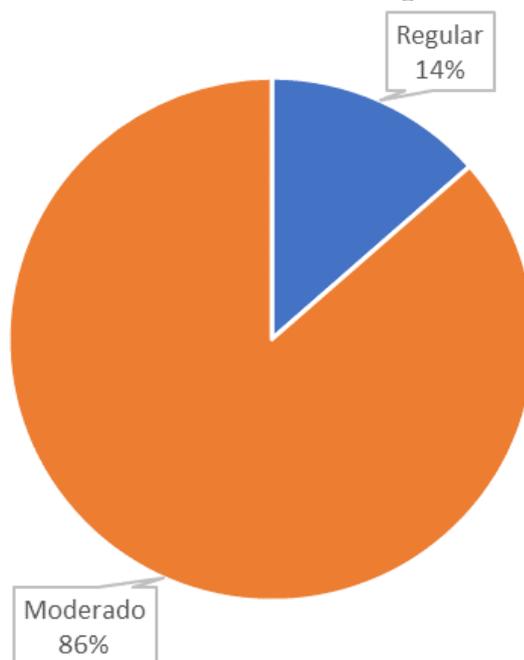
Em síntese, o que o IFDM permite analisar na Mesorregião Oeste Potiguar é que os serviços públicos, apesar de escassos e necessitados de maior qualidade, não são o grande gargalo para o desenvolvimento da região, mas a questão econômica, que praticamente em todos os casos foi a principal causa de achatamento da avaliação.

Na seção a seguir, serão apresentados os dados da Mesorregião Central Potiguar.

4.2.2.2 Mesorregião Central Potiguar

Como já detalhado anteriormente, a Mesorregião Central Potiguar é formada por 37 municípios, que ocupam 30% do território do Rio Grande do Norte e abrigam cerca de 11,6% da população do estado. É a área com menor densidade demográfica da região.

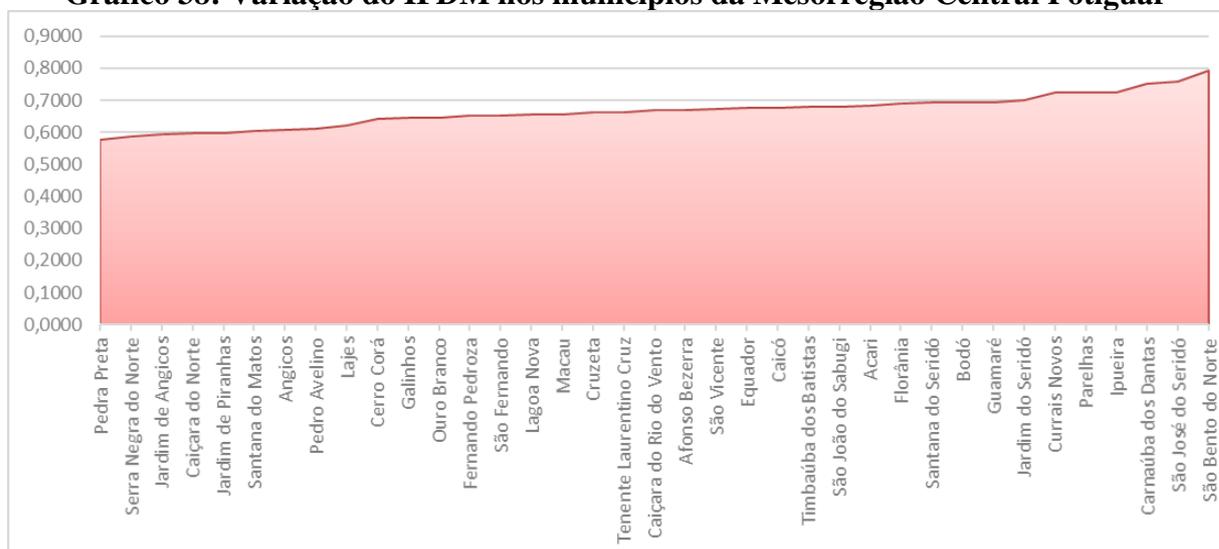
O IFDM Global consolidado por meio da média das médias municipais somadas, foi de 0,6652, o que coloca essa mesorregião com um nível de desenvolvimento moderado. O gráfico com divisão do número de municípios dentre as faixas observadas ficou representado como abaixo:

Gráfico 37: Faixas do IFDM na Mesorregião Central Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Dos 37 municípios, 05 apresentam IFDM localizado na faixa de regular, correspondendo a 13,5% do total e 32 com IFDM localizado na faixa de moderado, equivalendo a 86,5% do total. Nenhum município está enquadrado como sendo de baixo nível de desenvolvimento, mas também nenhum município ocupa a faixa superior reservada aos que têm alto índice de desenvolvimento.

Para se compreender visualmente melhor, o gráfico abaixo apresenta o índice de variação do IFDM entre os 37 municípios que integram a mesorregião.

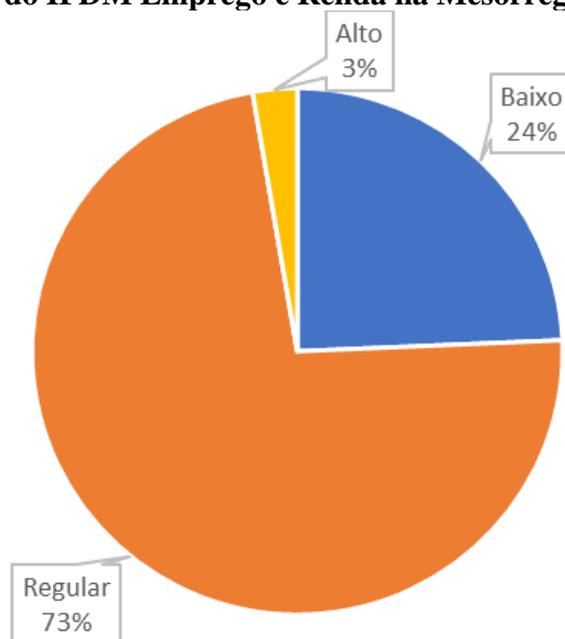
Gráfico 38: Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Central Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Este gráfico permite que se veja o município de Pedra Preta como o último colocado no ranking do IFDM da Mesorregião Central Potiguar e o município de São Bento do Norte como o mais bem colocado. Cidades como Caicó, Currais Novos, importantes centros comerciais do Seridó potiguar e Macau, município que se destaca pela produção de sal marinho, ocupam zona intermediária pelo índice de desenvolvimento da FIRJAN.

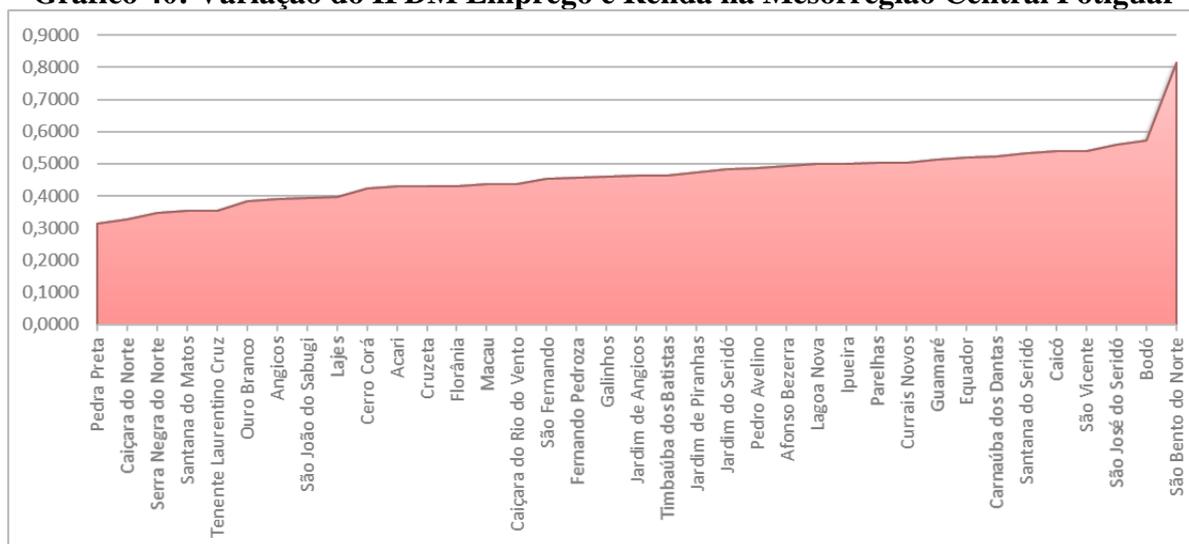
Para melhor compreender o que se expõe em índices consolidados, apresenta-se a seguir os dados, isolando-se as variáveis de estudo. No quesito emprego e renda, a Mesorregião Central Potiguar tem 9 municípios com IFDM baixo, o que equivale a 24,3% do total; 27 municípios com IFDM regular, o que representa 73% do total; e 01 município com IFDM alto, representando 2,7% do total. Curiosamente, nenhum município pontuou com o nível de desenvolvimento moderado.

Gráfico 39: Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

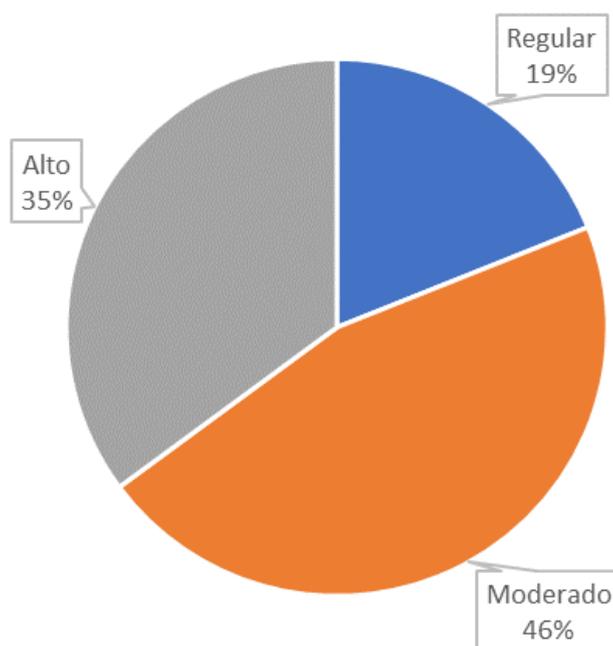
A distribuição de todos os municípios nessa variável demonstra que o município São Bento do Norte salta significativamente do contexto, sendo a única edilidade a apresentar IFDM de alto desenvolvimento. Aí, fica bem claro o caráter de desigualdade do desenvolvimento dos municípios desse recorte do Rio Grande do Norte quando se leva em conta emprego e renda.

Gráfico 40: Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Central Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao isolar os dados relativos à educação, percebeu-se que a Mesorregião Central Potiguar tem 07 municípios com IFDM regular, representando 18,9% do total; 17 municípios com IFDM moderado, representando 45,9% do total; e 13 municípios com IFDM alto, equivalendo a 35,1% do conjunto.

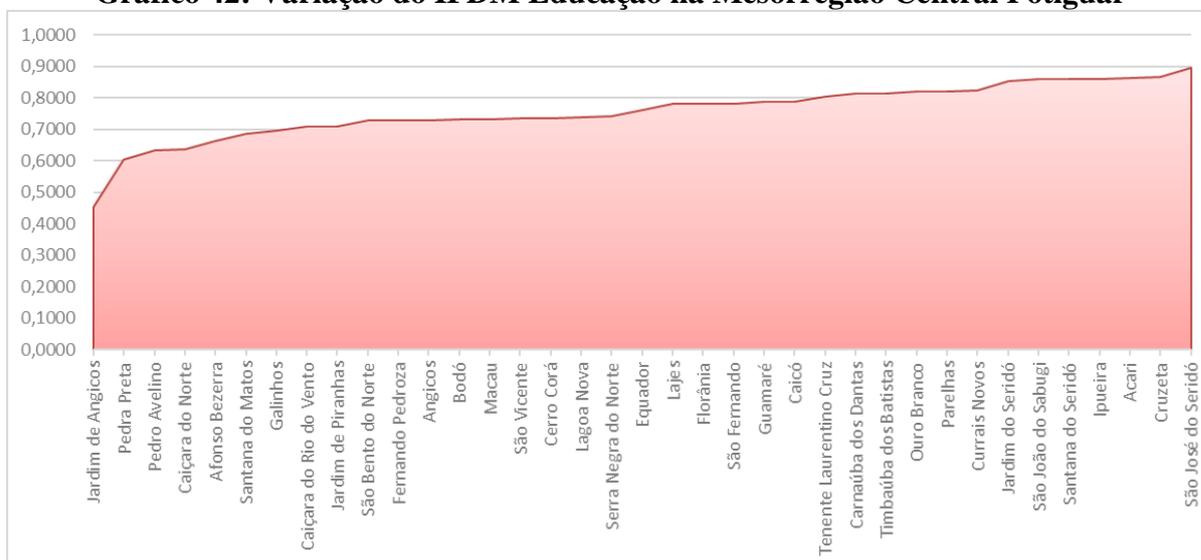
Repetindo o que se vislumbrou na Mesorregião Oeste Potiguar, as variáveis relativas à educação não são frontalmente atingidas pela fragilidade dos aspectos econômicos, ainda que se revelem desiguais e carentes de progresso.

Gráfico 41: Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Central Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

A distribuição da mediana, observando-se o ranking entre os municípios pode ser representado no gráfico a seguir.

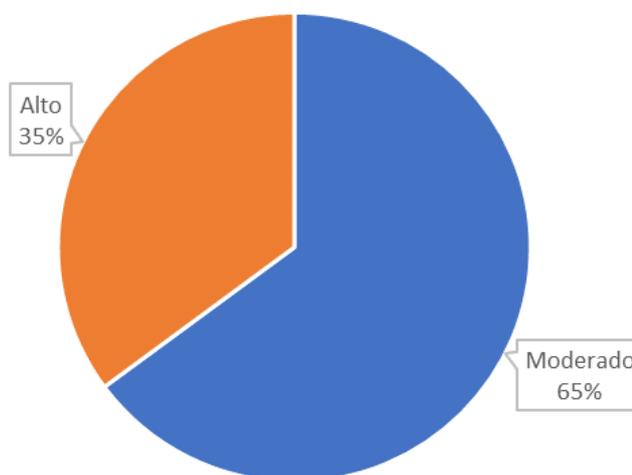
Gráfico 42: Variação do IFDM Educação na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

No que se refere à saúde, o IFDM postula que das 37 cidades que formam a Mesorregião Central Potiguar, 24, ou 64,9%, apresentam nível de desenvolvimento moderado, enquanto as outras 9, ou 35,1%, apresentam nível de desenvolvimento alto. Na frieza dos dados, o que fica demonstrado é que os municípios dessa região do Rio Grande do Norte atendem bem as demandas de seus cidadãos.

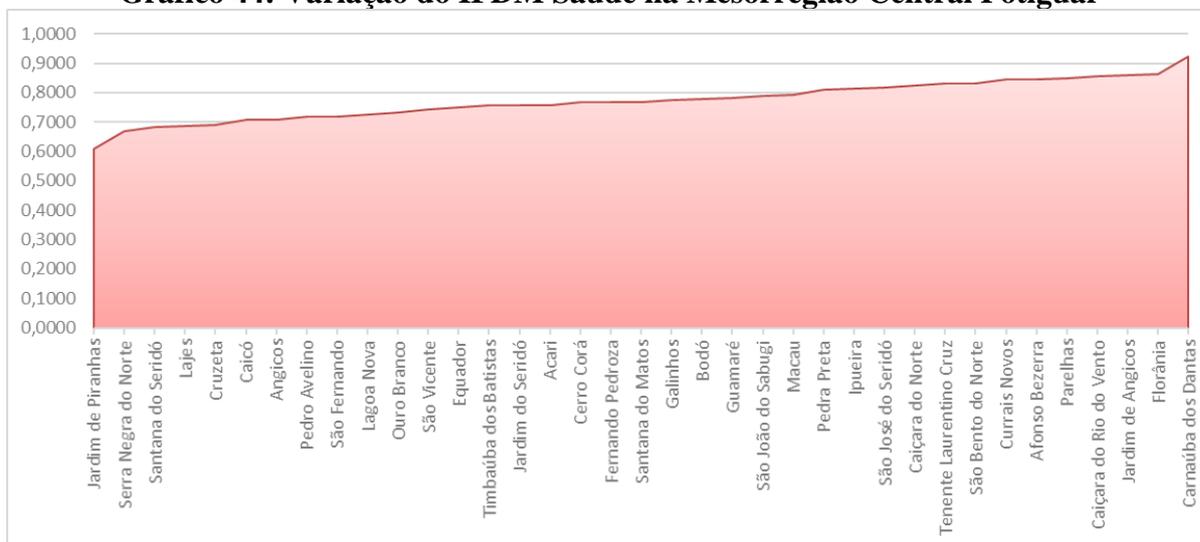
Gráfico 43: Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Diante disso, pode-se ver o comportamento da mediana do IFDM da Mesorregião Central Potiguar conforme apresenta o dado abaixo.

Gráfico 44: Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Central Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

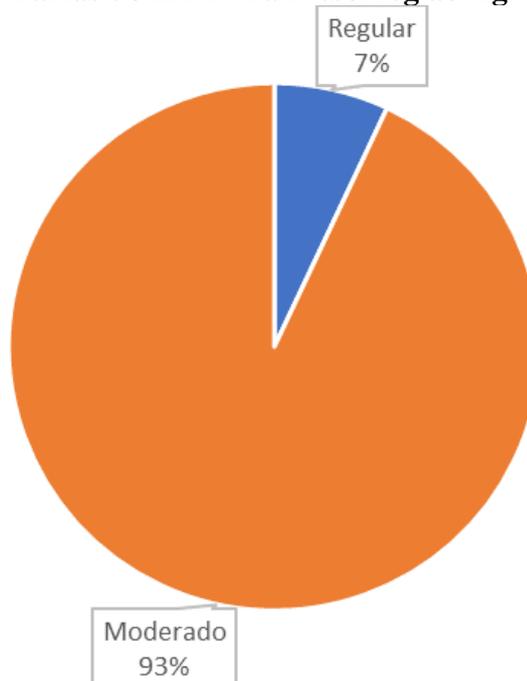
Os destaques vão para a cidade Jardim de Piranhas, com IFDM saúde de 0,6103, ocupando a última posição no ranking e a cidade de Carnaúba dos Dantas, com IFDM saúde de 0,9215, na categoria alto, já se aproximando do índice máximo que é 1,0.

Na seção a seguir, serão apresentados os dados da Mesorregião Agreste Potiguar.

4.2.2.3 Mesorregião Agreste Potiguar

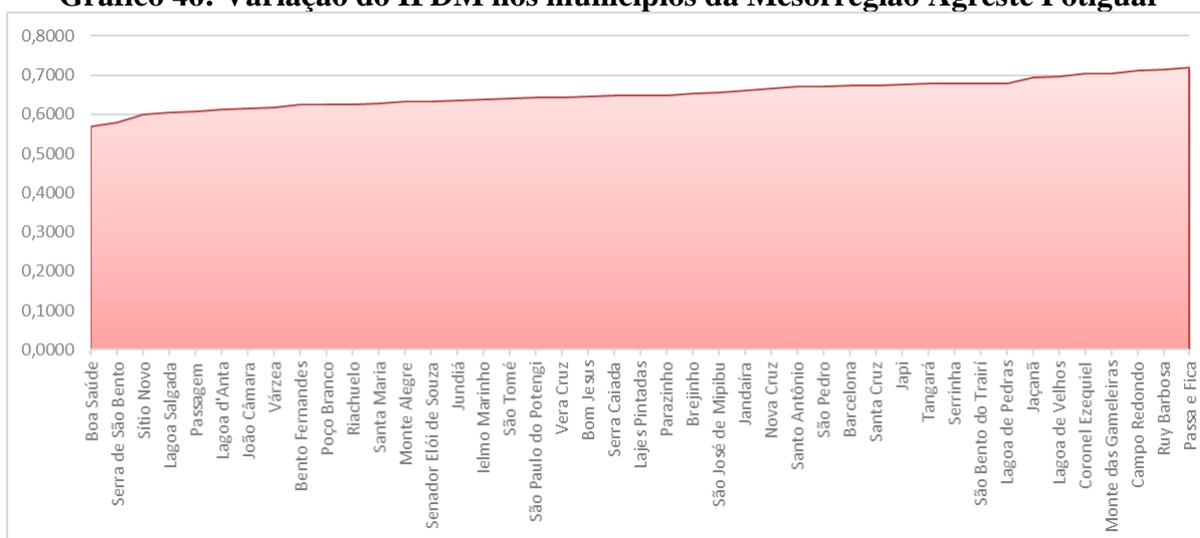
A Mesorregião Agreste Potiguar é formada por 43 municípios que ocupam apenas 12,3% do território do Rio Grande do Norte, abrigando cerca de 14,1% da população do estado. É a única mesorregião que não tem nenhum município no extenso litoral potiguar.

O IFDM médio desse recorte espacial é de 0,6842, indicando que a mesorregião tem um nível de desenvolvimento moderado. Dos seus 43 municípios, apenas 03 estão na faixa de desenvolvimento regular: são as edildades de Boa Saúde, Serra de São Bento e Sítio Novo, representando 7% do total; os demais municípios ocupam a faixa de desenvolvimento moderado, ou seja, 40 municípios, que equivale a 93% do total. Abaixo faz-se a representação gráfica dessa estatística:

Gráfico 45: Faixas do IFDM na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

A linha média do ranking, para uma visão geral dos municípios, é apresentada no gráfico abaixo, demonstrando uma proximidade de realidade muito próxima entre os territórios quando se analisa o IFDM consolidado global para a mesorregião de que se está tratando aqui.

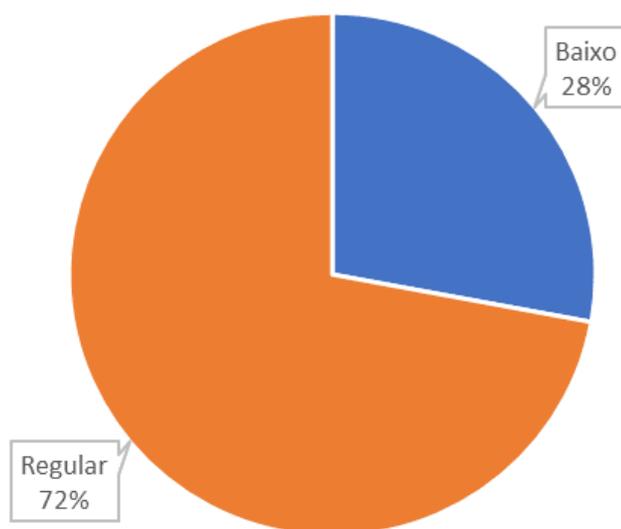
Gráfico 46: Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao se isolar os dados, buscando um entendimento acerca da composição setorial do índice consolidado global, o observador irá atestar que no quesito emprego e renda reside também para Mesorregião do Agreste Potiguar os maiores desafios de desenvolvimento. Dos

43 municípios que perfazem essa área do território do Rio Grande do Norte, 12 apresentam IFDM baixo e os outros 31 municípios IFDM regular. Percentualmente, são 27,9% com IFDM baixo e 72,1% com IFDM regular, nenhum município se enquadrando com o nível de desenvolvimento em emprego e renda moderado ou alto.

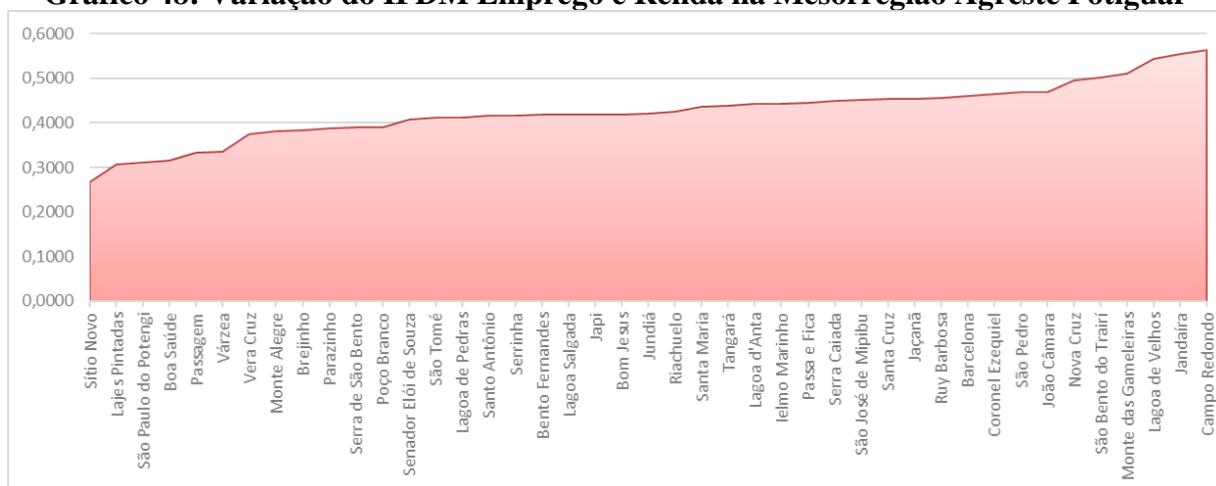
Gráfico 47: Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Agreste Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Diante disso, pode-se traçar a linha mediana, graficamente, de todos os municípios que constituem esse recorte geográfico, resultando no gráfico que é apresentado logo abaixo:

Gráfico 48: Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Agreste Potiguar

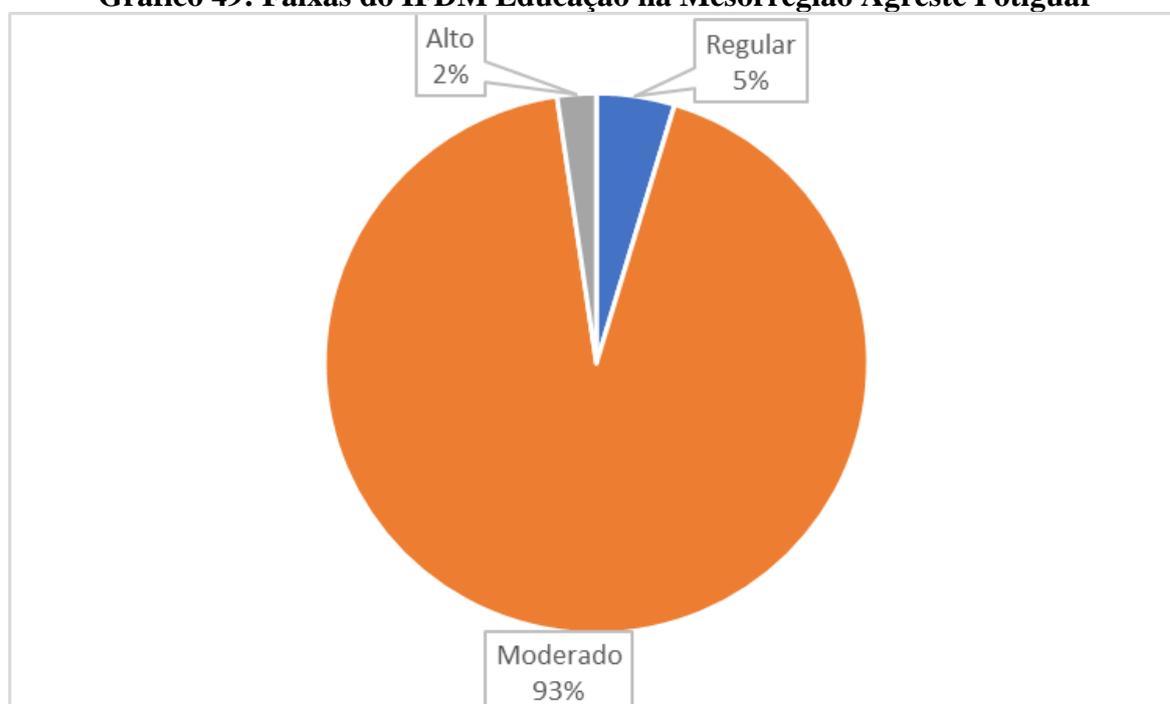


Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Vê-se acima como varia o índice, desde os valores mais baixos da avaliação, indicando uma economia informal, que paga baixos salários e não contribui com a melhoria de vida do povo, não avançando muito nos municípios mais bem colocados no ranking. Sítio Novo amarga a pior posição com um índice inferior 0,3000 e Campo Redondo assume a primeira colocação, mas com seu índice não chegando sequer a 0,6000.

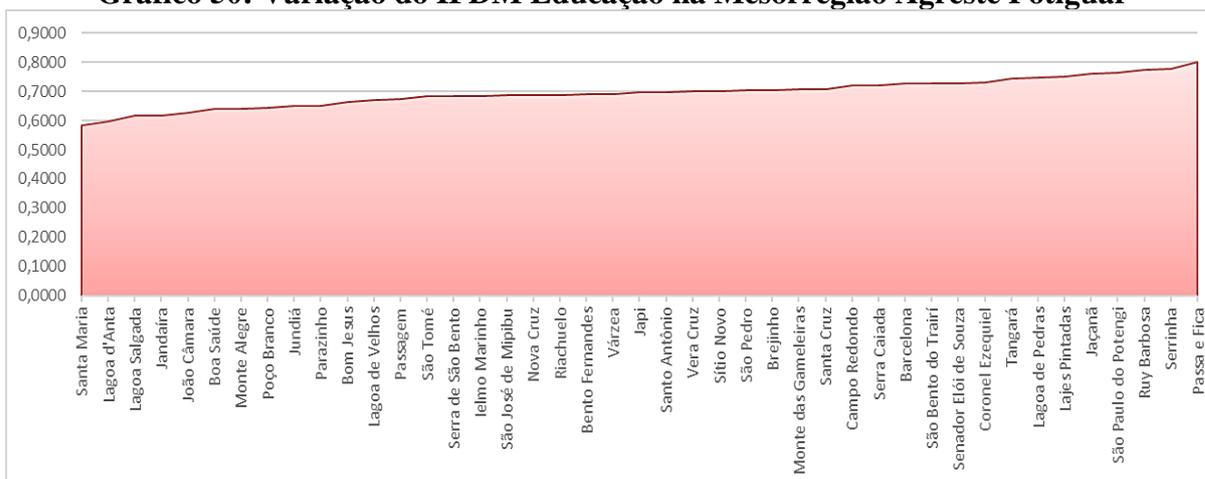
O quadro do IFDM Educação é menos dramático, embora não possa isentar de preocupações. Dos 43 municípios do recorte espacial considerado, 02 municípios em IFDM regular, 40 tem IFDM moderado e apenas 01 tem IFDM alto. Percentualmente isso significa, respectivamente, 4,7%, 93% e 2,3%, conforme representado no gráfico.

Gráfico 49: Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar



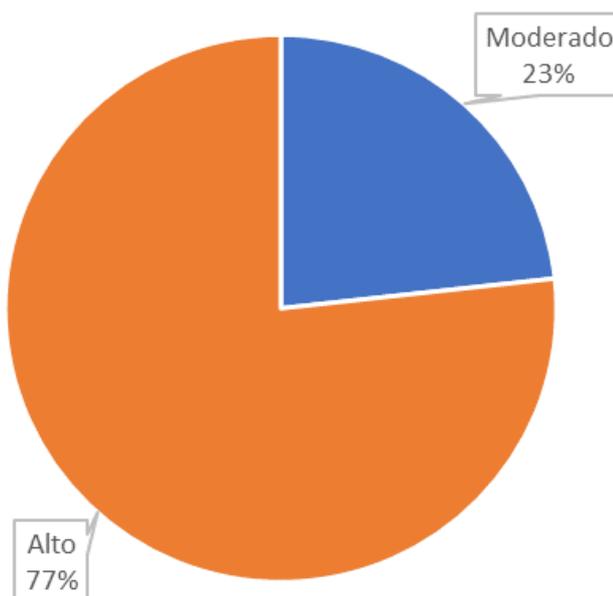
Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

O gráfico a seguir permite um panorama mais completo da região, deixando que se perceba as diferenças entre os municípios e a linha mediana resultante. Observa-se nele que apenas o município de Passa e Fica se enquadra na faixa de alto desenvolvimento para o quesito educação.

Gráfico 50: Variação do IFDM Educação na Mesorregião Agreste Potiguar

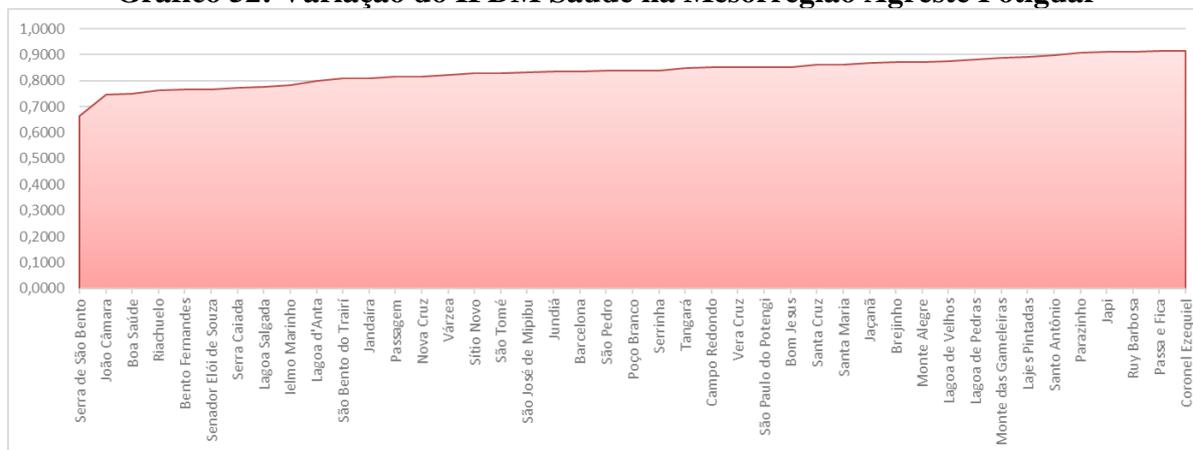
Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

No que se refere à saúde, das 43 edilidades do recorte em discussão, 10 possuem IFDM moderado, ou seja, 23,3% e 33 possuem IFDM alto, ou seja, 76,6% do total. Repete-se aqui a tendência verificada no restante do Rio Grande do Norte, embora o senso comum e as informações cotidianas apontem para um quadro mais crítico da saúde dos municípios do estado.

Gráfico 51: Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao se apresentar os dados municipais, desdobrando o que se apresentou acima, a imagem resultante é a que o gráfico a seguir exhibe:

Gráfico 52: Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Agreste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

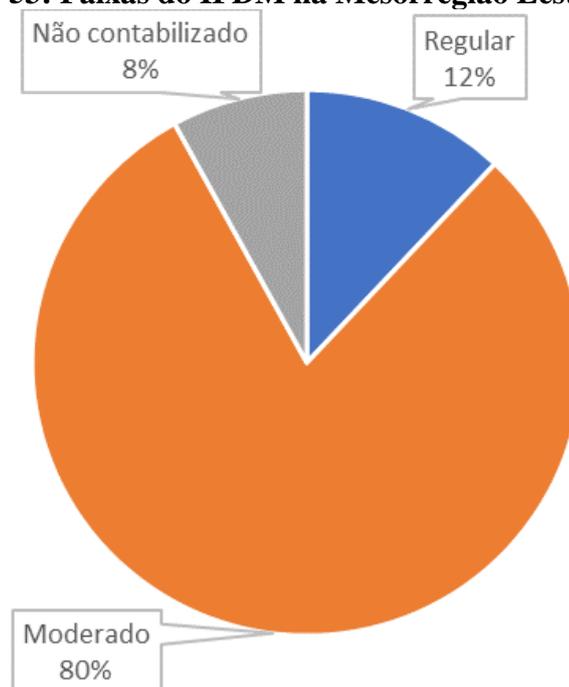
Em síntese, vê-se que o IFDM da Mesorregião se eleva significativamente com os índices da Saúde, caem um pouco, mas ainda se mantêm em um bom patamar, quando se considera os índices de Educação, todavia, sofrem um tremendo baque com o índice derivado da Economia.

Na próxima seção serão detalhados os dados da Mesorregião Leste Potiguar.

4.2.2.4 Mesorregião Leste Potiguar

A Mesorregião Leste Potiguar é o recorte espacial menor, dentre os demais, ocupando apenas 12,3% do território do Rio Grande do Norte. Entretanto, abriga aproximadamente 48,5% da população do estado e detêm os melhores índices econômicos para a unidade federativa estudada.

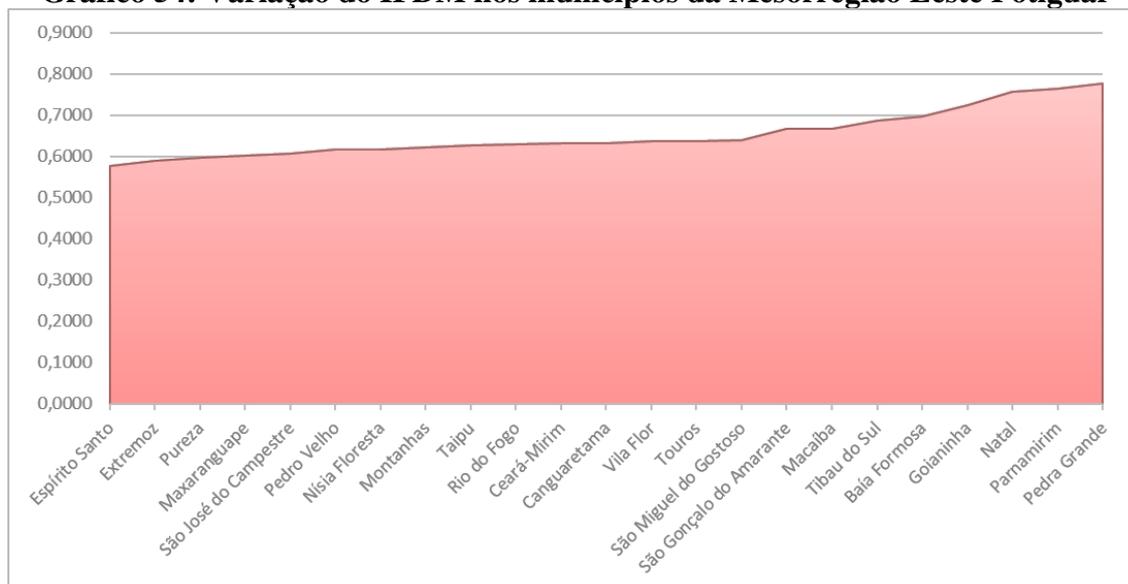
O IFDM consolidado global, calculado por meio da média das médias de todos municípios da Mesorregião Leste ficou em 0,6520. Dos seus 25 municípios, 03 apresentaram classificação de desenvolvimento regular, representando 12% do total; 20 receberam classificação de desenvolvimento moderado, representando 80%; e 02 municípios não foram contabilizados no relatório do IFDM 2018, que foi o caso de Arês e Senador Georgino Avelino, representando 8% do total.

Gráfico 53: Faixas do IFDM na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Ao se apresentar a distribuição dos municípios em seus diversos índices, chega-se ao gráfico que é mostrado a seguir. Nele e nos demais gráficos semelhantes, foram excluídos os municípios de Arês e Senador Georgino Avelino pelo fato de ambos não terem sido incluídos na pesquisa FIRJAN.

Como se pode observar visualmente, o município de Espírito Santo, Extremoz e Pureza apresentam índices regulares, indicando um nível de desenvolvimento preocupante, enquanto os municípios de Natal, Parnamirim e Pedra Grande apresentam os maiores índices, todavia não chegando a alcançar a faixa de municípios de alto desenvolvimento.

Gráfico 54: Variação do IFDM nos municípios da Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Na tentativa de compreender a formação desses índices no interior de cada mesorregião, esse estudo fez a análise da composição deles por setor de estudo: emprego e renda, educação e saúde. No que toca ao Emprego e Renda, verificou-se que o IFDM da Mesorregião Potiguar estava assim dividido:

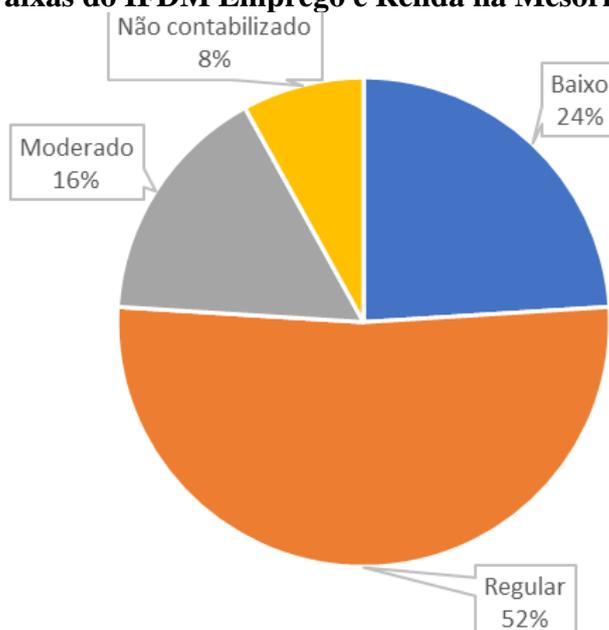
06 municípios apresentam IFDM baixo, equivalendo a 24%;

13 municípios apresentam IFDM regular, equivalendo a 52%;

04 municípios apresentam IFDM moderado, equivalendo a 16%;

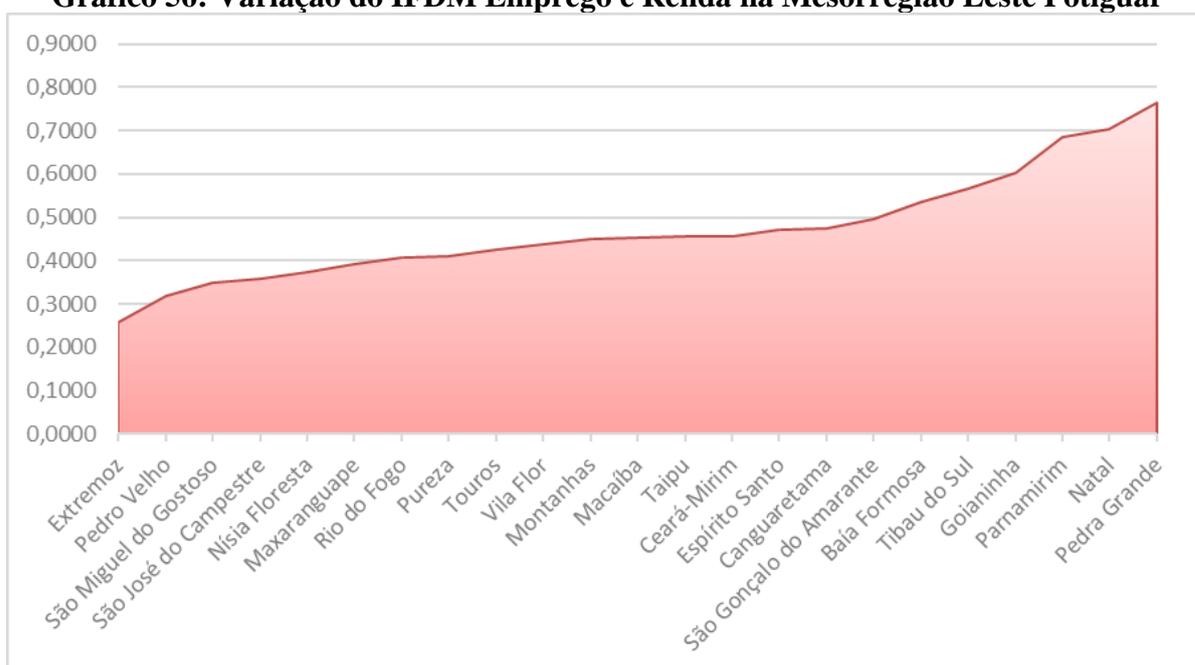
02 municípios, não foram contabilizados, como já explicado anteriormente, equivalendo a 8%.

Pode observar a realidade demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 55: Faixas do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

A distribuição dos IFDMs de todos os municípios permite que se vislumbre o quadro da variável emprego e renda, denotando-se contexto bem diverso. Alguns municípios como Extremoz, Pedro Velho, São Miguel do Gostoso e São José do Campestre têm um índice que não chega à metade dos índices de Natal e Pedra Grande.

Gráfico 56: Variação do IFDM Emprego e Renda na Mesorregião Leste Potiguar

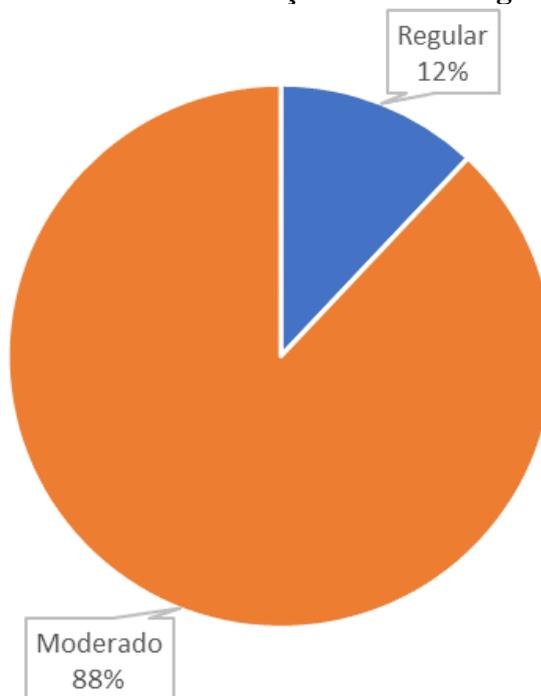
Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Outra coisa que chama a atenção nesse gráfico é que Natal fica em segundo colocado no quesito de emprego e renda, perdendo o posto de primeiro colocado para o município de Pedra Grande. Ora, Natal é a maior cidade do estado, a capital administrativa do governo estadual, possui em seu entorno várias indústrias e é o principal município prestador de serviços em Turismo do Rio Grande do Norte, enquanto Pedra Grande, um pequeno município situado no litoral nordeste do estado, com aproximadamente 221km² e aproximadamente 3.000 habitantes assume a primeira colocação (IBGE, 2019).

No que tange ao quadro educacional do Rio Grande do Norte, especificamente da mesorregião do Litoral Potiguar, 03 municípios apresentaram índice de desenvolvimento apenas regular, representando 12% do total de 25 municípios; e os 22 municípios alcançaram apenas o nível moderado de desenvolvimento, representando um total de 88%. É importante frisar que o IFDM computou dados educacionais para os municípios de Arês e Senador Georgino Avelino.

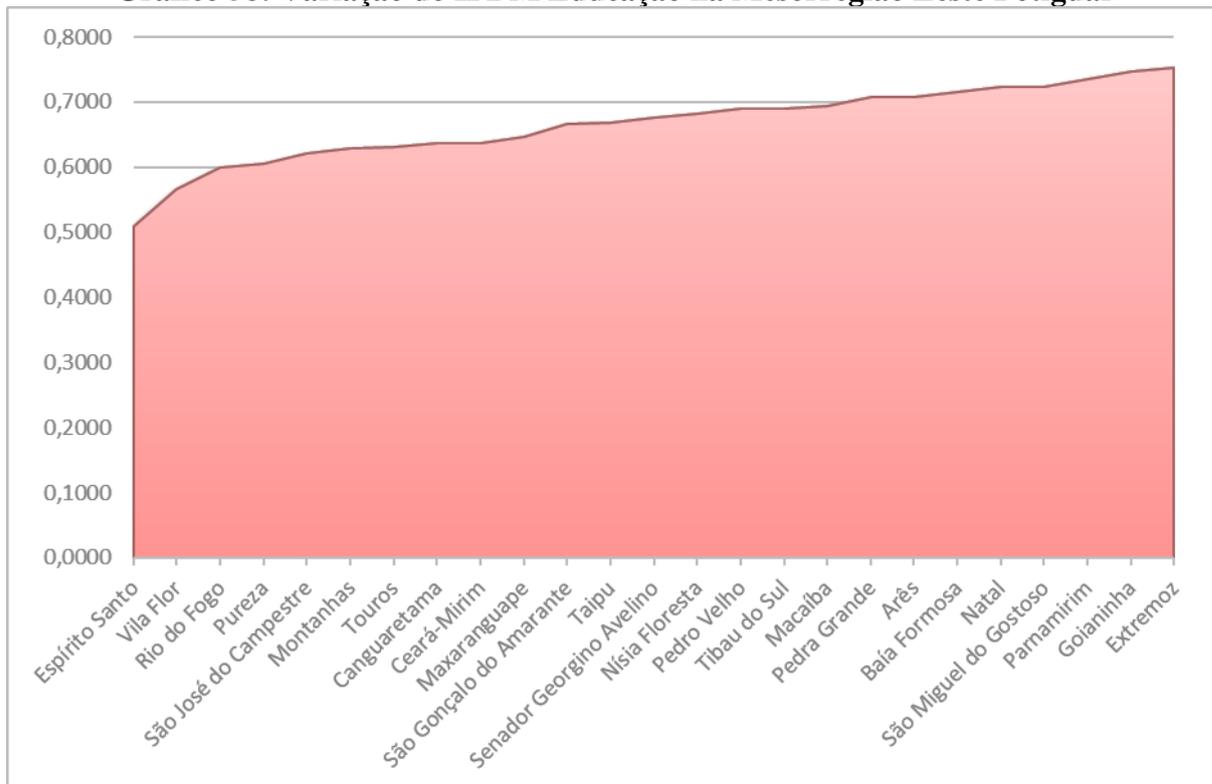
O gráfico abaixo mostra o que se afirmou acima:

Gráfico 57: Faixas do IFDM Educação na Mesorregião Leste Potiguar



Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Já a variação do IFDM Educação para os 25 municípios do Leste Potiguar ficou representado conforme o gráfico abaixo, onde se pode ver índices bem mais elevados do que na variável emprego e renda. Apenas os municípios de Espírito Santo, Vila Flor e Rio do Fogo não se enquadram no nível moderado de desenvolvimento.

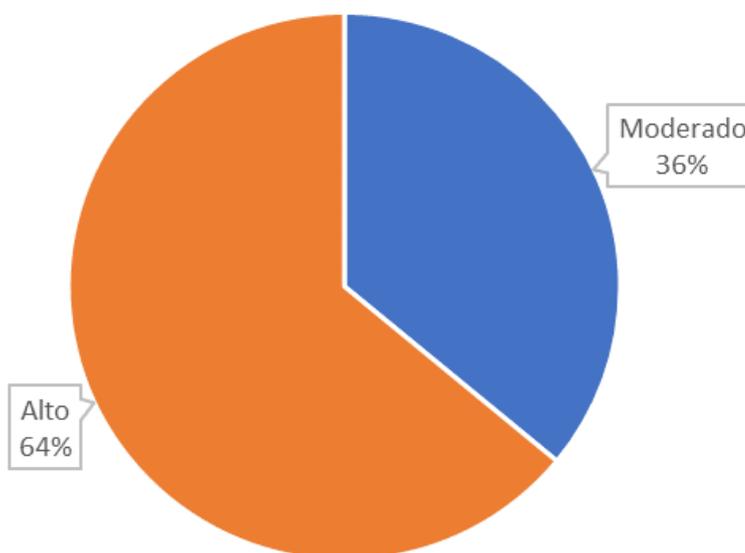
Gráfico 58: Variação do IFDM Educação na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

No que tange à variável Saúde, tendo o IFDM 2018 também incluído os municípios de Arês e Senador Georgino Avelino, têm-se o seguinte quadro:

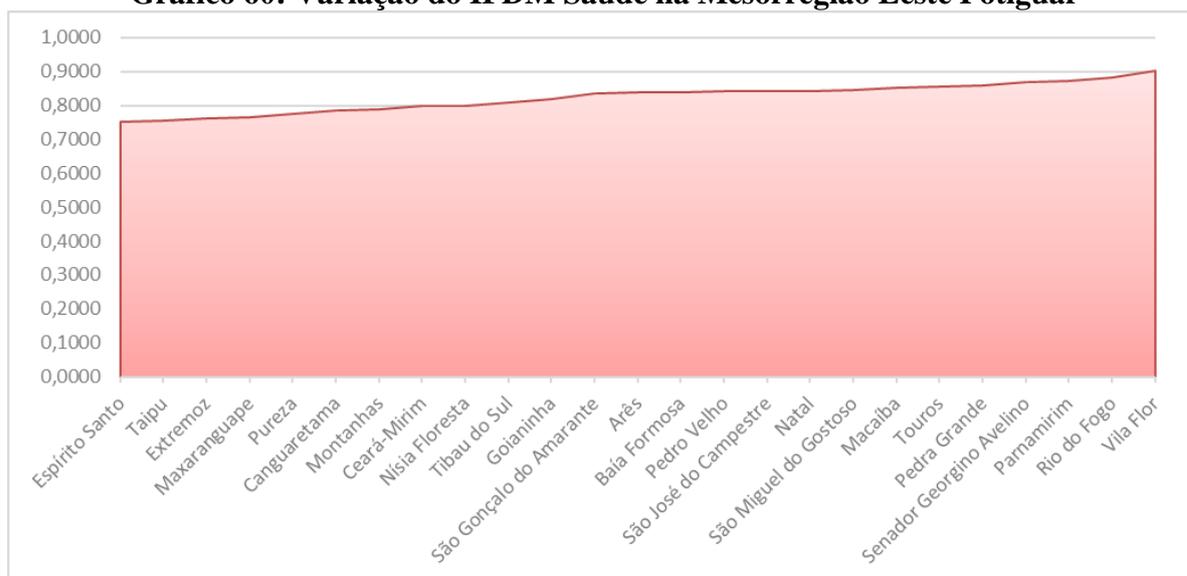
- 09 municípios, que equivale a 36%, encontram-se no nível de desenvolvimento moderado;
- 16 municípios, que equivale a 64%, encontram-se no nível de desenvolvimento alto.

O gráfico abaixo sistematiza os dados explicados textualmente:

Gráfico 59: Faixas do IFDM Saúde na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Por fim, o gráfico a seguir representa o quadro da saúde na Mesorregião Leste Potiguar, fazendo com que se perceba uma linha mediana muito mais equitativa e pouco variável.

Gráfico 60: Variação do IFDM Saúde na Mesorregião Leste Potiguar

Fonte: o autor baseado em (FIRJAN, 2018)

Na seção a seguir, faz-se uma síntese dos dados, permitindo que se entenda os mesmos de maneira mais simples e fácil de verificar. Para tanto, as estatísticas encontradas, são cruzadas e apresentadas na forma de quadros, facilitando a interpretação dos mesmos.

4.2.3 Relações entre os índices de gestão, o desenvolvimento e a influência das políticas públicas

Como dito anteriormente neste capítulo, a busca de dados do IDHM e do IFDM têm uma função mais complementar e tenta ratificar o quadro pintado. Dois motivos podem ser enfatizados: 1) o último estudo do PNUD que publicou o IDHM no Brasil fora de 2010, já com praticamente uma década de defasagem; e 2) a similitude verificada em ambas as abordagens sobre o conceito de desenvolvimento, permite não somente a atualização do quadro do Rio Grande do Norte, como também permite o cruzamento de dados com a finalidade de retificar ou ratificar a realidade observada.

Assim sendo, o quadro abaixo apresenta as médias dos dois índices para cada mesorregião, oferecendo visualmente a comparação entre as mesorregiões

Quadro 09: Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM

Mesorregião	IDHM			IFDM		
	Índice	Nível	Ranking	Índice	Nível	Ranking
Oeste Potiguar	0,615	Médio	2°	0,6247	Moderado	4°
Central Potiguar	0,626	Médio	1°	0,6652	Moderado	1°
Agreste Potiguar	0,592	Baixo	4°	0,6513	Moderado	3°
Leste Potiguar	0,611	Médio	3°	0,6520	Moderado	2°

Fonte: O autor

Se se assumir como modo de avaliação o nível de desenvolvimento, a Mesorregião Agreste Potiguar é que apresenta a maior preocupação, pois é a última quando se considera o IDHM e a penúltima quando se considera o IFDM. Ao se considerar o ranking formado, a região Central Potiguar se destaca como a mais desenvolvida, embora em nenhum dos índices atinja os níveis mais altos de classificação.

As divergências que se observa podem ser originadas de dois fatores principais: 1) a diferença metodológica; 2) a diferença de tempo na coleta, tratamento e apresentação sintética de dados. Fatalmente os dois fatores têm pesos importantes, mas o quadro é relevante para fins de análise do desenvolvimento do Rio Grande do Norte e a percepção de que o estado tem lacunas importantes a completar.

Desde o início dos anos 1990 quando o Brasil começou a medir o seu IDH, percebe-se uma curva ascendente. A mesma tendência se observa no tocante ao IFDM nacional. Entretanto, há que se relativizar a pureza desses dados. Primeiro porque eles são frios e relativos, mesmo, como qualquer índice; depois, porque são frios, de base secundária e não têm como fonte a satisfação das pessoas; e terceiro, porque são limitados. Mas, sem dúvida alguma se usados como parâmetro para a gestão de políticas públicas, resultarão numa melhor escolha estratégica, definição de indicadores e parâmetros e em mais acurácia da gestão.

Ao se individualizar o quadro acima para as variáveis que compõem cada índice, verificou-se as seguintes realidades:

Quadro 10: Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma Econômico

Mesorregião	IDHM Economia			IFDM Economia		
	Índice	Nível	Ranking	Índice	Nível	Ranking
Oeste Potiguar	0,581	Baixo	3°	0,4130	Regular	4°
Central Potiguar	0,596	Baixo	1°	0,4647	Regular	2°
Agreste Potiguar	0,559	Baixo	4°	0,4248	Regular	3°
Leste Potiguar	0,591	Baixo	2°	0,4711	Regular	1°

Fonte: O autor

Analisando o quadro acima, pode-se dizer que as regiões Leste e Central Potiguar têm um índice maior de desenvolvimento econômico, embora outros vários dados como tamanho do PIB apontem a Mesorregião Oeste Potiguar como a segunda mais importante na contribuição do PIB do Rio Grande do Norte. Mas, o dado preocupante é que tanto para o IDHM quanto para o IFDM todas as mesorregiões do Rio Grande do Norte requerem uma política de desenvolvimento econômico efetiva, visto que ocupam as porções intermediário-inferiores das faixas de ambos os índices de desenvolvimento.

Inclusive, é essa variável a principal responsável por rebaixar o estado na classificação consolidada final, colocando entre os que têm nível de desenvolvimento mais preocupante no Brasil.

No que se refere ao setor educacional, a comparação entre os índices demonstra semelhança e igual preocupação. O quadro abaixo permite vislumbrar de maneira sintética o que se fala.

Quadro 11: Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma Educacional

Mesorregião	IDHM Educação			IFDM Educação		
	Índice	Nível	Ranking	Índice	Nível	Ranking
Oeste Potiguar	0,524	Baixo	2°	0,7225	Moderado	2°
Central Potiguar	0,537	Baixo	1°	0,7576	Moderado	1°
Agreste Potiguar	0,493	Baixo	4°	0,6939	Moderado	3°
Leste Potiguar	0,507	Baixo	3°	0,6664	Moderado	4°

Fonte: O autor

Tanto quando se considera o IFDM como quando se leva em conta o IDHM, os índices educacionais aparecem na porção intermediária (tendendo mais para a inferior) das faixas. A Mesorregião Central Potiguar desponta como a primeira coloca em ambos os índices, mas isso não significa dizer que sua classificação mereça destaque, pois permanece na média. A Mesorregião Leste Potiguar traz um dado preocupante. Além de ser a região com maior proporção da população e se encontrar nela a capital do estado, o centro da Administração Pública do estado, e a zona metropolitana que reúne a maioria das empresas industriais, comerciais e de serviços do Rio Grande do Norte, amarga uma 3ª posição no IDHM e a 4ª posição no IFDM. A Mesorregião Oeste Potiguar crava a 2ª colocação nos índices, enquanto a Agreste varia de 4º no IDHM para 3º no IFDM.

Entretanto, há que se considerar um dado implícito: a aproximação dos índices é relevante, não há uma só mesorregião que se destaque por conseguir um alto índice ou outra que se destaque por ficar com um índice muito baixo. Essa observação indica que há uma política educacional padrão se espalhando pelos vários municípios e suas respectivas mesorregiões. Implica também que essa política não consegue produzir os avanços necessários. Outrossim, demonstra uma política regional pode redesenhar esses índices em um futuro, reforçando a tese aqui defendida de uma política intermunicipal agregadora, capaz de potencializar os esforços das administrações municipais.

No quadro a seguir os dados da área de saúde são expostos de modo sintético e visual.

Quadro 12: Quadro Comparativo entre os Índices IDHM e IFDM – Prisma da Saúde

Mesorregião	IDHM Saúde			IFDM Saúde		
	Índice	Nível	Ranking	Índice	Nível	Ranking
Oeste Potiguar	0,765	Alto	3°	0,7386	Moderado	4°
Central Potiguar	0,766	Alto	1°/ 2°	0,7732	Moderado	3°
Agreste Potiguar	0,755	Alto	4°	0,8352	Alto	1°
Leste Potiguar	0,766	Alto	1°/ 2°	0,8233	Alto	2°

Fonte: O autor

Chama a atenção para o quadro da saúde que em todas as mesorregiões do Rio Grande do Norte, em ambos os índices, as classificações são altas, denotando ou desenvolvimento alto ou desenvolvimento moderado. Quando se fala de um estado pobre, localizado em uma região pobre que apresenta estatísticas negativas no que se refere aos serviços essenciais, tais como saúde, educação, segurança pública etc., observar essas classificações é no mínimo curioso.

Tem-se, obviamente, reforçando o que já fora dito, que esses dados são relativos. Então à medida que melhorarem em nível global, geram a necessidade de melhoria em casos específicos. Noutras palavras, o que se quer dizer é que o IDHM longevidade e o IFDM saúde relativo do Rio Grande do Norte e suas mesorregiões estão relativamente bem, comparados ao quadro nacional.

Mas há que se verificar o peso de políticas públicas nacionais com recursos específicos para aplicação no setor. Comparando educação e economia, se denota que o quadro educacional melhora bastante, frente à economia, pois têm políticas públicas que direcionam a gestão do ensino fundamental. Nesse caso, o FUNDEB, que apesar de não instituir um sistema nacional de educação, garante recursos minimamente suficientes para o desenvolvimento das atividades. Já quando se compara economia, educação e saúde, percebe-se que o quadro da saúde se destaca frente aos demais e para essa observação há que se enfatizar a existência do Sistema Único de Saúde do Brasil, o SUS.

O SUS, não somente garante recursos para aplicação nas esferas estaduais como também nas municipais, como também sistematiza a política de atendimento à população, incluindo atendimentos pré-natais, tratamento de doenças crônicas, tais como diabetes e hipertensão, distribuição de medicamentos gratuitos, vacinação da população para doenças preveníveis etc. E essa política, certamente impacta positivamente os índices que calculam o desenvolvimento da saúde nas mesorregiões do Rio Grande do Norte.

Essas observações só tendem a reforçar a hipótese desta tese: a Administração Pública consegue prover políticas que geram desenvolvimento e se isso ocorre de modo integrado e articulado, os resultados são potencializados. Noutras palavras, se os municípios do Rio Grande do Norte conseguirem desenvolver políticas públicas de modo integrado, se se articularem para debelarem os principais entraves ao seu desenvolvimento, certamente alcançarão resultados melhores e mais efetivos.

4.4 REGIONALIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE POR DESENVOLVIMENTO: UM NOVO MAPA PARA O RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte possui grandes desafios a resolver, mas provavelmente, não diferentemente do que apresenta o Brasil, o maior é a desigualdade de condições socioeconômicas que se espalha por seu território. Enquanto áreas são beneficiadas por uma ampla gama de serviços públicos, outras áreas não têm o mínimo requerido para o atendimento as necessidades populacionais. Enquanto espaços são relativamente beneficiados com obras de infraestrutura que propiciam desenvolvimento econômico e conseqüentemente social, outras não dispõem do mínimo requerido para o funcionamento de sua economia incipiente.

Os dados apresentados ao longo deste capítulo têm atestado que não há desenvolvimento sem que haja uma ampla dinâmica dos recursos sendo aplicados e gerando resultados em diversas áreas do usufruto humano, como por exemplo transporte, comunicação, trabalho e renda, educação, saúde, segurança pública, justiça social etc.

Assim sendo, o governo do Rio Grande do Norte tem como desafio se assenhorar do contexto geográfico para melhor utilizar as informações constantes e as divisões estabelecidas em favor do seu progresso econômico, social, humano, cultural e informacional. As divisões regionais, mais que apenas para segregar partes de um todo servem a uma funcionalidade. A superação dos modelos fisiográficos têm demonstrado a objetividade da regionalização para fins políticos e essa é tônica que se quer dar aqui.

Nesse contexto é importante entender que o desenvolvimento não resulta apenas de esforços pessoais, mas fruto de uma dinâmica coletiva que impulsiona a qualidade de vida de toda uma sociedade. E esse desenvolvimento não ocorre de modo natural, fortuito ou automático. Carece de gestão, vocábulo que deve ser aqui entendido como o conjunto de esforços racionais com a finalidade de otimizar o funcionamento das organizações do Estado, com base na aplicação de técnicas de planejamento, estruturação organizacional e do trabalho, liderança e controle sobre processos e resultados para alcançar resultados objetivados. Noutras palavras, o desenvolvimento é consequência da atuação concertada de um conjunto de organizações, atores sociais e compromisso político com os fins preestabelecidos.

Figura 08: Ciclo de Gestão

Fonte: o autor

A regionalização é apenas uma das fases do processo. Uma das iniciais, constantes entre as tarefas de organização. Somente a partir das concepções das regiões existentes, o Estado pode identificar os problemas que lhe afligem de forma diversa em seu território, assim como também pode diagnosticar as oportunidades e potencialidades que se lhes apresenta de modo randômico e invariavelmente complexo. Esse seria o ponto de partida das políticas de gestão, baseadas em informações racionais e em processos sistemáticos.

A partir desse pressuposto, a regionalização voltada para o desenvolvimento deve identificar espaços-chaves para organizar o conjunto objetivo das políticas públicas a serem desenvolvidas. Conhecendo essas áreas-chaves, é importante traçar um diagnóstico de cada mesorregião, para estabelecer em cada uma delas um plano de intervenção individual que se articule com a realidade geral do estado.

A ideia é que cada região se desenvolva, baseado em suas características geográficas, potencialidades naturais, sociais e ambientais, e se integre ao processo de desenvolvimento do Rio Grande do Norte. A contribuição de cada regionalidade deve partir de suas vocações naturais e socioeconômicas, sem imposição de políticas exógenas, praticadas por grupos políticos ou exercícios de mandatos temporários. Descumprir esse princípio, leva ao surgimento de ondas artificiais de crescimento econômico, cuja duração pouco excede o estímulo exógeno e sua temporariedade no poder.

Todavia, soa um tanto quanto óbvio, frente a escassez de recursos, que o estado (aqui tomando o sentido de província ou unidade federativa específica) deve primar pela maximização de resultados minimizando o seu custeio. No que se refere à instalação de estruturas administrativas, assim como a infraestrutura requerida para o seu funcionamento,

deve, portanto, primar pela distribuição equânime no espaço de serviços públicos e suas unidades físicas de atendimento.

Ao abordar o vocábulo espaço na última frase, não se fala do espaço físico, na acepção geográfica ou euclidiana, no sentido matemático. Fala-se do espaço socioeconômico, derivado dos fluxos de interações entre as pessoas e o desenho impresso por esta dinâmica.

Com a finalidade de promover o processo, algumas cidades devem ser estabelecidas como polos para aspectos distintos do desenvolvimento, de acordo com suas características próprias, competência para influenciar outras e capacidade de fomentar a integração com outras áreas do estado. Tais polos devem funcionar como centros urbanos organizadores das variáveis de desenvolvimento, ao passo que devem irradiar serviços públicos para toda a região, resultando na qualificação e universalização dos atendimentos e na redução dos custos da estrutura do Estado.

Note-se, apesar da expressão polo aqui utilizada, que há uma diferença da abordagem de François Perroux (JESUS & SPINOLA, 2015). Enquanto a teoria dos polos de crescimento vislumbrava mais o aspecto econômico e foi usada como base de intervenção política para a promoção do crescimento, o que se defende aqui é uma estruturação dos serviços públicos com base na dinâmica socioeconômica já existente. Além disso, como meio de fomentar o desenvolvimento, sugere-se políticas de fomento às vocações econômicas já experimentadas pelas mesorregiões a partir de suas origens.

Ora, se assim ocorrer, fatalmente como observara Perroux (JESUS & SPINOLA, 2015, pp. 939-941), se comprova a ideia de que o crescimento não ocorre simultaneamente em todas as partes, mas manifesta-se em pontos específicos do espaço geográfico, expandindo-se em escala por diversas áreas. Entretanto, se forem transportados os pressupostos aqui defendidos, assumindo não o crescimento econômico somente, mas o desenvolvimento baseado na visão aqui tomada¹⁷, esta visão teórica, aliada a uma política de Estado tende a oferecer importantes ganhos para o Rio Grande do Norte.

Outra diferença que se assume aqui frente a teoria de Perroux (*ibid*), é que este vislumbrava polos como pontos de difusão do crescimento. Para usar os seus termos, alguns espaços se tornavam motrizes para que outros fossem movidos. Na acepção aqui tomada, a ideia é que os municípios que já têm potencial motriz representado na dinâmica socioeconômica

¹⁷ A perspectiva de desenvolvimento aqui assumida é a que esse texto manifesta na página 101, como sendo uma ampla mudança estrutural no tecido social, por um viés político, econômico, tecnológico, ambiental, mas sobretudo humano. Entende-se que não pode ser suportado por esses fatores de forma isolada, visto que tende a desequilibrar as relações e favorecer o surgimento de rupturas que impedem a sua continuidade de longo prazo, mas como um conjunto complexo e dinâmico que busca continuamente o equilíbrio entre os seus fatores.

recebam fomento para que desenvolvam esse potencial, facilitando o fluxo de produção, comércio e oferta de serviços públicos e privados. Já aqueles municípios que são movidos, que estes se beneficiem do desenvolvimento regional impulsionado pelos anteriores e possam ir, paulatinamente, adquirindo características mais desenvolvidas por meio da melhoria contínua dos seus índices de desenvolvimento humano.

Credita esse trabalho, que à medida que as pessoas têm mais renda, mais educação, mais segurança, melhores índices de saúde e longevidade, estas se empoderam e empreendem importantes mudanças em seu território. Se isso ocorre, será possível vislumbrar um aperfeiçoamento das condições políticas, econômicas, sociais etc., o que conseqüentemente levará ao desenvolvimento dos municípios que inicialmente foram considerados como áreas periféricas, movidas.

Nesse sentido, o resultado desta pesquisa não é determinante, mas lança luzes sobre o processo de regionalização dos serviços com base nas métricas de desenvolvimento humano consagradas pela Organização das Nações Unidas e sustentadas pelas visões de importantes economistas como Mahbub ul Haq e Amartya Sen.

Abaixo encontram-se listados alguns dos serviços que podem ser oferecidos nos centros de integração regional:

Infraestrutura básica (eixo de conexão de rodovias estaduais e/ou federais, portos, subestações de distribuição de eletricidade, prédios públicos do poder estadual para centralização de serviços especializados, estações de saneamento básico, estações de coleta e tratamento de lixo etc.);

Serviços de saúde (clínicas, centrais de ambulância para atendimento médico de urgência, unidades de pronto atendimento, laboratórios, hospitais, centrais de controle de doenças endêmicas e epidêmicas, unidades de armazenagem e distribuição de medicamentos etc.);

Serviços educacionais (unidades de gestão regional da educação básica, escolas profissionalizantes de ensino médio, campi de universidades públicas etc.);

Serviços de segurança pública e cidadania (delegacia regional de investigação, instituto técnico-científico de polícia, sede regional do DETRAN, serviços de emissão de documentação – RG, CPF, Carteira de Trabalho e Previdência Social –, fórum do Poder Judiciário e Ministério Público estadual etc.).

A distribuição desses serviços essencialmente públicos teria o potencial direto de melhorar a qualidade de vida da mesorregião a partir de territórios (municípios) que funcionariam como ponto de irradiação para a disponibilização e oferta destes.

Ora, é de se esperar, que com uma melhor infraestrutura, qualidade educacional e melhoria da saúde e segurança pública, de médio a longo prazo os municípios conseguissem atrair investimentos para si e para o seu entorno. Afinal de contas, melhores índices educacionais geram maior empregabilidade, ampliam a competência para o empreendedorismo e tende a aumentar a renda dos trabalhadores. Se houver mais recursos humanos e mais renda, haverá mais oportunidades no mercado de trabalho e de consumo, um importante indicador de viabilidade de investimento produtivo.

Não obrigatoriamente cada cidade considerada centro de integração regional deverá possuir o mesmo padrão de serviços e infraestrutura acima referenciados. Algumas podem concentrar uma parte dos serviços e outras cidades uma outra parte destes, de modo que se obtenha o máximo de eficiência com distribuição da atuação do estado, visando a integração dos povos e das mesorregiões.

Então, baseado no que foi exposto acima e fundamentado nos dados que a pesquisa feita para a construção desse trabalho possibilitou, chegou-se à seguinte proposta:

a) Definição dos centros de integração regional para concentrar as principais estruturas de serviços públicos e irradiar de modo equitativo esses serviços pelo território potiguar;

b) Desenvolvimento de uma estrutura de gestão do estado com vistas ao desenvolvimento da mesorregião a partir dos centros de integração regional;

c) Definição de uma estratégia de intervenção de longo prazo, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento a partir das potencialidades de cada mesorregião e do espraiamento das políticas públicas a partir dos centros de integração para as periferias.

É justo haver uma preocupação significativa a respeito dos meios que o estado (no caso o Rio Grande do Norte) lançará mão para viabilizar uma política de desenvolvimento viável, que permita o investimento financeiro necessário para tornar a ideia uma prática. Ainda mais quando se tem um contexto ambiental que se caracteriza pelos pontos que estão elencados a seguir:

- Sabe-se que o Brasil das últimas décadas tem apresentado um quadro de competição entre estados e municípios que se convencionou chamar, com certa justiça, de guerra fiscal. Oferta de isenções de ISS pelos municípios, de ICMS pelos estados, além da oferta de infraestrutura básica de instalação tem atraído empresas para alguns territórios em detrimento de outros. O problema dessa política, no entanto, é o caráter corrupto dessa relação, em que as empresas cada vez menos investem em estruturas fixas e vivem a pautar suas políticas de localização baseadas na redução da contribuição de cada uma para a sociedade.

- Além disso, desde o início dos anos 1990 o Estado brasileiro vem sendo reduzido com o fim de tornar os bens e serviços antes por ele produzidos, produtos exclusivamente de oferta da iniciativa privada. Quando o Estado sai de um setor econômico como agente produtor, reduz a competitividade existente, dado que um grande *player* sai do jogo, vende seus ativos produtivos a preços altamente competitivos e ainda favorece a desregulamentação do segmento, o que invariavelmente atrai novos investidores. Por outro lado, participando menos o ente estatal, seja União ou unidades federadas ou ainda municípios, perdem poder que poderia ser aplicado à distribuição de renda, nas políticas sociais, de regulação de preços etc.

- Um outro fator a considerar é o fato de que as políticas de governo atuais não são favoráveis ao investimento estatal, mas orientadas para a redução do Estado até o seu limite mínimo. Idealiza-se criar condições para que o livre-mercado imponha suas regras de crescimento e competição. Crê-se que os desequilíbrios produzidos pelo mercado de competição imperfeita serão reduzidos à medida que os movimentos de oferta e demanda e seus consequentes ajustes nos preços vá gradualmente reduzindo as diferenças na balança.

- E, nesse contexto, o Rio Grande do Norte vive uma crise econômica sem precedentes, sendo um dos estados brasileiros que apresenta maior desequilíbrio fiscal e orçamentário na atualidade. Somente este último argumento já colocaria em xeque totalmente a estratégia que aqui desenha-se.

Entretanto, há que se considerar como contra-argumentos os seguintes pontos:

a) A competição fiscal pode até salvar empregos num dado momento, mas é uma política insustentável, dado que os movimentos da competição tendem a ampliar as ofertas continuamente para vencer os territórios rivais na conquista de empresas e investimentos, contra ganhos cada vez mais reduzidos, tanto em termos econômicos quanto sociais;

b) O que se preconiza na estratégia de criação de centros de integração regional não se vincula à criação de empresas e órgãos de estado, mas uma distribuição mais equânime do que já há em termos de estruturas institucional e administrativa para o atendimento a toda a população do estado. Em alguns casos seriam necessários a redistribuição de serviços públicos, com possível necessidade de investimento na construção de sedes, todavia, esse não seria o foco do que se prevê. Dizendo de outro modo, a estratégia aqui delineada não colidiria frontalmente com as políticas privatistas que visam a redução da atuação do Estado no mercado de bens e serviços.

c) Já a política de Estado mínimo, no que toca às políticas intervencionistas, estas sim seriam afetadas diretamente. A estratégia aqui proposta vai em sentido contrário as diretrizes dessa linha de pensamento. Concebe-se para fins deste trabalho que o papel do Estado

é o de elaborar políticas públicas voltadas para a solução dos entraves socioeconômicos do território que ele administra. Essas políticas devem reduzir os desequilíbrios e injustiças promovidos pelas regras do sistema capitalista, procurando oportunizar cada cidadão a se beneficiar das conquistas ofertadas em seu território e região.

d) Por fim, a questão do desequilíbrio fiscal atualmente experimentado pelo Rio Grande do Norte, longe de ser um impeditivo para a adoção da estratégia aqui posta, é torna-se um motivo para que a administração estadual adote um novo paradigma de gestão, focado em mudanças efetivas e equitativas para todo o seu território, distribuindo-se equilibradamente nas suas mesorregiões.

Para tanto, tomou-se como base inicial, as estatísticas geográficas básicas que delimitam o estado, de acordo com as publicações do IBGE. Nos quadros abaixo se encontrarão apresentadas essas estatísticas e depois será explicado como elas foram usadas para a formação da proposta aqui detalhada.

Em termos de áreas espaciais, o Rio Grande do Norte, com 52.809.602 m² está assim dividido, em termos mesorregionais:

Quadro 13: Distribuição de Áreas pelas Mesorregiões

Mesorregião	Área	%
Agreste Potiguar	9.297.796 m ²	17,6%
Central Potiguar	15.831.629 m ²	30%
Leste Potiguar	6.500.604 m ²	12,3%
Oeste Potiguar	21.179.573 m ²	40,1%
Rio Grande do Norte	52.809.602 m²	100%

Fonte: o autor, com base em IBGE (2010)

Já no que se refere à população, conforme a projeção feita para o final do exercício de 2018, com um valor global de 3.479.010 habitantes, proporcionalmente está assim distribuída:

Quadro 14: Distribuição espacial da população pelas Mesorregiões com base na projeção para 2018

Mesorregião	Nº Habitantes	%
Agreste Potiguar	490.625	14,1 %
Central Potiguar	403.381	11,6 %
Leste Potiguar	1.688.427	48,5 %
Oeste Potiguar	896.577	25,8 %
Rio Grande do Norte	3.479.010	100%

Fonte: o autor, com base em IBGE (2019)

Ainda que se alterem os valores a cada dia, a cada ano, não há nenhum movimento migratório importante que justifique a atualização conforme as últimas projeções feitas. O que importa para a argumentação que aqui quer se desenvolver é a distribuição proporcional manifestada pelos percentuais da coluna mais à direita da página. E, no tocante a estes dados, se algum curioso quiser observar como se comportam de um ano para outro na escala de projeções do IBGE, chegará a conclusão de que as alterações se dão no campo centesimal e as vezes no decimal, não implicando em numa mudança interpretativa.

Ainda com base no exposto, tomando-se a densidade demográfica global do Rio Grande do Norte (IBGE, 2018), tem-se 88,52 habitantes/ km² que estão assim distribuídos nas mesorregiões do estado:

Quadro 15: Densidade demográfica das Mesorregiões com base na projeção para 2018

Mesorregião	Nº Habitantes
Agreste Potiguar	61,59
Central Potiguar	24,92
Leste Potiguar	343,74
Oeste Potiguar	42,24
Rio Grande do Norte	88,52

Fonte: o autor, com base em IBGE (2019)

Então, com base no apresentado, chega-se à conclusão de que, no que se relaciona à Mesorregião Oeste Potiguar, ela:

a) Apresenta IDHM médio (ocupando a segunda melhor colocação entre as mesorregiões do RN) e IFDM moderado (ficando em último lugar entre as mesorregiões do RN). Levando em conta que os dados do IFDM têm a mesma base de cálculo (embora a metodologia seja diferente), pode-se afirmar que nos últimos anos o Oeste Potiguar sofreu relativa piora em seus índices de desenvolvimento humano;

b) É economicamente subdesenvolvida, alcançando classificando IDHM Economia baixo e IFDM Economia regular, sendo apenas a terceira colocada em nível de desenvolvimento pelo IDHM e a quarta colocada pela avaliação do IFDM;

c) Tanto o IDHM Educação quanto do IFDM Educação essa mesorregião fica em segundo lugar no ranking do Rio Grande do Norte, entretanto, classifica-se com média de IDHM baixo e média de IFDM apenas moderado.

d) No quesito Saúde a média do IDHM foi considerada alta e a do IFDM moderada. Todavia, no comparativo com outras regiões do Rio Grande do Norte, a mesorregião ficou no terceiro e quarto lugar, respectivamente.

e) Em termos de área geográfica, o Oeste Potiguar é a maior área regional do Rio Grande do Norte, abrangendo a segunda maior parcela da população e com uma densidade demográfica 42,24 habitantes por km²;

Essas informações dão conta de que se tem os seguintes desafios de desenvolvimento para essa mesorregião:

a) Melhorar significativamente os índices de desenvolvimento, dado que sua classificação geral é regular, distando do que se pode considerar excelente. Além disso, as políticas públicas na mesorregião devem privilegiar a busca pelo equilíbrio com as demais regiões do estado, na faixa mais superior de avaliação.

b) Economicamente a realidade se repete, ainda mais quando se está falando da região que mais apresenta pujança econômica em produtos de exportação, como o sal marinho, as frutas tropicais e o petróleo. O estado do Rio Grande do Norte deve encontrar um meio de efetivar o potencial econômico dessa região, traçando uma concertação entre empresas produtoras e comerciais, órgãos de fomento que possam financiar obras de infraestrutura de transporte marítimo, principalmente, em troca de um fortalecimento das cadeias produtivas.

c) Em termos educacionais, a mesorregião Oeste Potiguar não destoa das demais. Entretanto, tem que melhorar significativamente os seus índices, fomentando o ensino básico e profissionalizante, tanto técnico quanto universitário. Nessa mesorregião se encontram cidades de médio porte com estruturas de educação pública relevantes, como Assú, Mossoró, Apodi e Pau dos Ferros, com universidades públicas e institutos técnicos federais. Há ainda cidades menores, tais como Patu, Caraúbas com *campi* universitários. Diante disso, é requerido uma melhoria na infraestrutura de transporte e acolhimento de estudantes da mesorregião, bem como a melhoria nos índices de educação básica para os vários municípios.

d) Dadas as condições de saúde pública no Brasil, as fragilidades do Sistema Único de Saúde e o baixo índice de cobertura de saneamento básico, a leitura que se faz é que essa região do estado demanda mais investimentos e melhor gestão na saúde, resultando em melhor distribuição e oferta de serviços de saúde de média e alta complexidade, assim também como saneamento básico para os principais núcleos urbanos em médio prazo. Entretanto, baseado na frieza dos dados o status encontrado dá certa tranquilidade para a população, dentre as demais métricas do desenvolvimento humano.

e) Em termos espaciais e frente ao objetivo de expandir as interações sociais com fins de comunicação, fluxo econômico e dinâmica regional, o desafio reside no encurtamento de distâncias entre os municípios e as pessoas, dada a grande área e sua relação com a baixa densidade populacional; expansão da malha viária (em termos quantitativos, mas sobretudo em

termos qualitativos) para integração dos centros de integração regional com os 62 municípios; e, expansão da rede de comunicação, relações comerciais, transporte e serviços públicos com o fim de potencializar a interação social e econômica.

Já a Mesorregião Central Potiguar, caracteriza-se da seguinte forma:

a) Apresenta IDHM médio e IFDM moderado, ocupando o primeiro lugar dentre as demais mesorregiões do Rio Grande do Norte.

b) Sua economia é subdesenvolvida, embora se apresente em primeiro lugar no cálculo do IDHM Economia e em segundo lugar no IFDM Economia. Porém, as classificações são de baixa e moderada, respectivamente.

c) Em termos educacionais, a mesorregião ocupa o primeiro lugar frente as demais, mas sua classificação é baixa, para o IDHM Educação e Moderada para o IFDM Educação.

d) Na saúde, a média do IDHM é considerada alta e disputa o primeiro lugar do Rio Grande do Norte com a mesorregião Leste Potiguar. Já no que diz respeito ao IFDM, a classificação é moderada e fica em apenas terceiro lugar, superando apenas a mesorregião Oeste Potiguar.

e) Ocupando 30% do território do Rio Grande do Norte, a mesorregião Central Potiguar é a segunda maior em ocupação espacial, mas abriga apenas 11,6% da população do estado, tendo menor densidade demográfica existente.

Dito isso, os desafios que se apresentam de forma sintética para estimular o desenvolvimento dessa mesorregião, são:

a) Subir os índices gerais de desenvolvimento, tanto do IDHM quanto IFDM, buscando melhorar sua classificação geral, subindo de médio para alto e de moderado para regular ou alto. Isso implica um investimento em políticas públicas de saúde, educação e estímulo econômico.

b) No aspecto econômico, essa mesorregião apresenta índices preocupantes, requerendo uma política de estímulo econômico que vislumbre a diversidade de potenciais e de setores econômicos existentes. A mesorregião central tem sua porção mais ao norte no litoral, com potenciais econômicos advindo do turismo natural, da pesca, da produção salineira, da produção de petróleo *on* e *off shore*; e mais ao sul no sertão Seridó, com potenciais também do turismo natural, mas também do cultural; mas sobretudo da produção de laticínios, do artesanato e de uma miríade de micro e pequenas empresas que se dividem em fabriquetas, comércios e prestadores de serviços nos mais diversos segmentos da economia. A região mais central da mesorregião central abriga municípios de carecem de uma atividade econômica mais dinâmica e que produza mais riquezas.

c) Para a educação, a mesorregião central requer investimentos na formação humana, com escolas que preparem os indivíduos para a sociedade que se descortina neste século XXI. Ainda que a população viva em municípios pequenos, é instada a se adaptar aos novos desafios de formação cidadã e profissionalizante. A inserção e manutenção de estudantes nas escolas e o aumento da qualidade de ensino são os principais desafios, aliado a uma disponibilização de escolas de ensino profissionalizante (escolas técnicas e universidades, principalmente).

d) Uma política de saneamento básico de médio prazo para os principais núcleos urbanos; a oferta de policlínicas bem distribuídas ao longo dos seus 15.831.629m² para atendimentos de média e alta complexidade junto com a manutenção de unidades básicas de saúde, tende a gerar melhor qualidade de vida para a população, aumentando significativamente os índices que medem a saúde da mesorregião.

e) Os desafios espaciais da mesorregião central potiguar é a aproximação dos seus municípios e da sua população por meio do encurtamento de distâncias entre os municípios e as pessoas por meio da expansão da malha viária (em termos quantitativos também, mas sobretudo em termos qualitativos) para integração dos centros de integração regional com os 37 municípios; e, expansão da rede de comunicação, relações comerciais, transporte e serviços públicos com o fim de potencializar a interação social e econômica.

Ainda, com base nos dados apresentados ao longo deste capítulo, chega-se à conclusão de que, no que se relaciona à Mesorregião Agreste Potiguar que:

a) Os índices IDHM e IFDM apresentados mais acima para o Agreste Potiguar mostram uma divergência. No último IDHM de 2010 a classificação dessa mesorregião era a menor possível (baixo), enquanto no IFDM de 2018 temos o índice moderado, que fica logo abaixo do alto desenvolvimento. Entretanto, há que se observar, que a regionalidade referida, frente as demais do Rio Grande do Norte, apresenta-se em quarto lugar para a metodologia da ONU e em terceiro lugar para a metodologia da FIRJAN, isso num ranking de quatro mesorregiões observadas. Noutras palavras, o que se vê é deveras preocupante.

b) Os baixos índices relatados no parágrafo anterior resultam em grande medida das médias tanto do IDHM Economia quanto do IFDM Economia usados nesse estudo. Na metodologia da ONU a mesorregião Agreste Potiguar aparece com classificação “baixo IDH” e o quarto lugar entre as demais mesorregiões do Rio Grande do Norte. Já na metodologia da FIRJAN, esta aparece com segunda classificação mais baixa, IFDM regular, ficando em terceiro lugar no cômputo das demais regiões do estado.

c) No que se refere à educação, as preocupações se repetem. A média calculada para a região do último IDHM Educação fica classificado como baixo e em último lugar dentre as demais regiões do Rio Grande do Norte. E a média calculada do último IFDM Educação apresenta-se com a classificação de moderado, mas situando a mesorregião referida em terceiro lugar, apenas.

d) Por fim, IDHM médio da Saúde para o Agreste Potiguar ficou estabelecido como alto, embora dentre as demais mesorregiões do Rio Grande do Norte, ele tenha atingido o menor índice. Já o IFDM médio Saúde para o mesmo espaço regional, incrivelmente, cresceu sensivelmente ficando computado como o primeiro lugar. Ora, não é escopo desse estudo identificar a origem da discrepância, mas excluindo-se as diferenças metodológicas, vê-se que entre o ano de 2010 e o ano de 2018 há uma sensível melhora na saúde na mesorregião. Ao menos é o que os dados apresentam.

e) Quanto à distribuição espacial, a mesorregião Agreste Potiguar ocupa aproximadamente 17% do território potiguar (segunda maior mesorregião) que se divide em 43 de municípios, abrigando 14,1% população potiguar (terceira maior população por mesorregião) e densidade demográfica 61,59 habitantes por km² (a segunda maior densidade populacional por mesorregião do estado do Rio Grande do Norte).

Dito isso, os desafios que se apresentam de forma sintética para estimular o desenvolvimento dessa mesorregião, são:

a) Faz-se necessário o desenvolvimento de uma política pública ampla que permita um desenvolvimento humano consistente no tempo e no espaço, vislumbrando aspectos diversos relativos às características econômicas, ambientais e sociais da mesorregião. Há que se privilegiar o desenvolvimento dos potenciais naturais e culturais, com a finalidade de que o modelo tenha força endógena e não imposição exógena e nem seja ancorado em políticas de governo, que por serem temporais (decorso de um ou dois mandatos), são limitadas no tempo, principalmente.

b) A mesorregião Agreste Potiguar tem na sua economia um dos grandes entraves para o desenvolvimento. Municípios muito pequenos sobrevivendo em grande medida dos repasses constitucionais, apresentam economia pouco dinâmica, baseada em sua maioria em pequenos comércios, serviços públicos, agricultura familiar na maioria das vezes usada unicamente para a subsistência. Há, no entanto, na mesorregião propriedades pecuaristas e produtoras de cana de açúcar, mas são muito localizadas e não conseguem gerar um efeito catalisador na economia mesorregional. Por outro lado, o Agreste Potiguar apresenta cultura rica, paisagens bonitas e um clima diferenciado frente aos das demais mesorregiões do Rio

Grande do Norte. Assim, o turismo pode ser bem mais representativo, à medida que a exploração de minérios pode também ser uma alternativa para a região. Como o intuito desse trabalho não é traçar um perfil dos potenciais econômicos, requerendo esta atividade uma pesquisa específica, recomenda-se para aquela mesorregião a realização de um inventário de suas potencialidades econômicas naturais como meio de produzir uma estratégia viável de implementação.

c) A educação, como já dito para as demais regiões, precisa tem que melhorar significativamente os seus índices, fomentando o ensino básico e profissionalizante, tanto técnico quanto universitário. A melhoria nas escolas de ensino básico e a instalação de campi universitários na região, priorizando cursos que contribuam para o desenvolvimento das potencialidades econômicas da mesorregião pode ser uma forma de melhorar os níveis educacionais à medida que se contribui com o desenvolvimento econômico da região.

d) Apesar dos bons índices em saúde, sugere-se a adoção de uma política de saneamento básico de médio prazo para os principais núcleos urbanos; a oferta de policlínicas bem distribuídas ao longo dos seus 9.297.796m² para atendimentos de média e alta complexidade junto com a manutenção de unidades básicas de saúde, tende a gerar melhor qualidade de vida para a população, aumentando significativamente os índices que medem a saúde da mesorregião.

e) Os desafios espaciais da mesorregião Agreste Potiguar, não diferenciando-se das demais, é a aproximação dos seus municípios e da sua população por meio do encurtamento de distâncias entre os municípios e as pessoas. A expansão da malha viária (em termos quantitativos também, mas sobretudo em termos qualitativos) para integração dos centros de integração regional com os 43 municípios; e, expansão da rede de comunicação, relações comerciais, transporte e serviços públicos com o fim de potencializar a interação social e econômica.

Por fim, com base nos dados apresentados ao longo deste capítulo, chega-se à conclusão de que, no que se relaciona à Mesorregião Leste Potiguar que:

a) As médias traçadas do IDHM Geral, 2010 e IFDM Geral, 2018, revelam que a mesorregião Leste Potiguar é terceira e a segunda mais desenvolvida, respectivamente. Para a metodologia a ONU o dado classifica como desenvolvimento médio e para a metodologia da FIRJAN, o dado conclui como desenvolvimento moderado. Nisso eles coincidem.

b) No quesito econômico, como todas as mesorregiões do Rio Grande do Norte, o IDHM Economia da mesorregião Leste Potiguar foi considerado baixo e ficou em segundo lugar no estado. Já o índice IFDM Economia apareceu como regular e colocou a mesorregião

como a primeira colocada do estado nesse segmento de análise. Ora, é a mesorregião Leste Potiguar que abriga a capital natal e a sua zona metropolitana. É nela onde se situa o principal distrito industrial do estado, bem como a principal estrutura de escoamento produtivo por meio de rodovias, aeroporto e porto. Então, se poderia esperar um bom índice, mas que não se apresenta, revelando o quanto a economia do Rio Grande do Norte é um entrave para o desenvolvimento do estado.

c) As médias encontradas para a mesorregião em discussão no quesito educação, revelaram, assim como nas demais mesorregiões, um IDHM Educação baixo e um IFDM Educação moderado, ficando em terceiro e quarto lugares, respectivamente. Volta a preocupar, quando se analisa que as maiores aglomerações urbanas que congregam grandes escolas, universidades e centros de ensino técnico apresentem desempenho tão baixo.

d) Os índices de IDHM Saúde e IFDM Saúde foram classificados como alto desenvolvimento para a mesorregião Leste Potiguar, o que provavelmente se justifica pelas estruturas de hospitais públicos na capital e outras cidades de médio porte da região. Matérias jornalísticas publicadas em junho de 2019 dão conta que Natal é 17^a capital brasileira no ranking de saneamento básico, faz coleta de 36,78% do esgoto produzido, dentre os quais 51,91% é tratado. Da produção de resíduos sólidos a capital do Rio Grande do Norte faz coleta de 98,9%. (G1 RN, 2019).

e) No que concerne à distribuição espacial, a mesorregião Leste Potiguar tem 25 de municípios que se espalham por uma área de 6.500.604m² (a menor em termos de área ocupada) e abrigam 48,5% da população do estado (maior população), o que resulta numa densidade demográfica de 343,74 habitantes por m² (a maior densidade populacional do estado).

Dito isso, os desafios que se apresentam de forma sintética para estimular o desenvolvimento dessa mesorregião, são:

a) Os índices de desenvolvimento usados, tanto o IDHM quanto o IFDM demonstram que a mesorregião Leste Potiguar tem o desafio de desenvolver políticas públicas que estimulem o desenvolvimento humano da mesorregião, atentando para os aspectos econômicos e sociais, a saber educacionais, de saúde e segurança pública, para melhorar a qualidade de vida das populações dos seus municípios.

b) O Rio Grande do Norte, por tudo que já se disse no texto que antecede essa seção, sabe-se, tem uma industrialização incipiente e isso gera efeitos negativos para a economia do estado. Também pelo que se disse, pode-se denotar que a mesorregião Leste Potiguar tem uma vocação natural para o turismo importante, abrigando em si paisagens raras e belas que são atrativas para populações de várias regiões do Brasil e do mundo. O comércio da capital e ds

idades vizinhas também é muito dinâmico, irradiando produtos para várias outras mesorregiões do estado. Isso acontece também com o setor de serviços. Entretanto, provavelmente, fica demonstrado que a forma como está organizada a economia potiguar não tem promovido desenvolvimento econômico para as suas regiões. Nem mesmo para a sua principal. Há que se estudar as causas de modo pormenorizado para se implementar mudanças estruturais capazes de fortalecer a indústria, promover o aproveitamento local das riquezas geradas pelo setor de turismo e outros serviços e comércio em geral. É impensável um estado desenvolvido sem uma economia pujante, produtora de riquezas que se distribuem pela sua população com o mínimo de equidade.

c) É nítida a presença de instituições e serviços educacionais na mesorregião Leste Potiguar. Entretanto, é nítida também a necessidade para o Rio Grande do Norte e também para esta região da instituição de uma política educacional consistente, baseada na oferta de educação básica de qualidade, capaz de atrair e manter estudantes nas escolas em todas as séries do ensino fundamental e médio. Além disso, é necessário conectar esses estudantes com o ensino técnico e/ou superior, de modo a permitir seu engajamento no mundo profissional, ampliando seus horizontes pessoais e contribuindo efetivamente para o desenvolvimento do estado.

d) Ainda que se verifique bons índices em saúde para a mesorregião Leste Potiguar, como nas demais mesorregiões sugere-se a adoção de uma política de médio e longo prazo para ampliação da cobertura de saneamento básico de médio; a oferta de policlínicas bem distribuídas nos centros de integração regional para atendimentos de média e alta complexidade junto com a manutenção de unidades básicas de saúde.

e) Em termos espaciais, a manutenção da malha viária com ampliações para as regiões menos favorecidas, bem como a melhoria da infraestrutura de telecomunicações são fatores imprescindíveis para vencer as distâncias e favorecer a integração social e econômica dos municípios da mesorregião, conferindo-lhes maior desenvolvimento humano.

Sinteticamente, sugere-se ao fim desse trabalho o desenvolvimento de uma estratégia de gestão governamental integrada entre o estado do Rio Grande do Norte e os municípios das suas quatro mesorregiões em que se vislumbre um plano de ação que abranja os seguintes fatores listados abaixo:

Fatores Econômicos: geração de emprego e renda, desenvolvimento da agropecuária, desenvolvimento do comércio, desenvolvimento do setor de serviços.

Fatores Infraestruturais: ampliação e melhoria das rodovias, ampliação da cobertura de saneamento básico, melhoria na infraestrutura de comunicação e informação baseada em tecnologias.

Fatores Educacionais: ampliação na oferta de vagas para o ensino infantil, fundamental e médio; melhoria das infraestruturas das escolas; adoção do regime integral nas escolas de ensino médio, aliando o ensino convencional ao técnico; investimento em escolas de ensino técnico e expansão do ensino universitário para as áreas mais distantes do estado.

Fatores de Saúde e Saneamento: instalação de policlínicas nos centros de integração regional; melhoria na infraestrutura dos hospitais regionais para atendimentos de urgência e emergência e procedimentos eletivos; manutenção das unidades básicas de saúde e ampliação no número das unidades pronto atendimento.

Sabe-se, pelo que já se apresentou anteriormente, sobre as condições financeiras do estado e a crise em que vivem. Sabe-se também que há um projeto político em nível nacional de achatamento do tamanho do Estado, com fortes reduções no investimento em políticas públicas. Entretanto, diante do ideal de desenvolvimento humano perseguido, o Rio Grande do Norte precisará somar forças com os seus municípios numa concertação política e estratégica nunca experimentada pela unidade federativa com a finalidade de conseguir em médio prazo desenvolver uma política pública sistêmica e transformadora, sob pena de amargar mais décadas e décadas de atraso e subserviência econômica a outros estados.

4.5 DESENVOLVIMENTO E GEOGRAFIA: À GUIA DE UMA CONCLUSÃO

As pessoas constroem coletivamente o espaço em que vivem. O Rio Grande do Norte é fruto então do seu povo, assim como as suas vilas, bairros, municípios, microrregiões e mesorregiões também o são. Entretanto, dada as diferenças existentes na sociedade, algumas pessoas movem, direcionam, impelem forças sobre o funcionamento da sociedade, enquanto outras são movidas, são direcionadas e são impelidas a agirem conforme o sistema estabelecido.

O que se verifica no nível das pessoas e dos espaços, também se repete no nível das instituições. Até mesmo das instituições do estado. O fato é que pessoas e instituições são direcionadas por outras pessoas e instituições que têm mais poder.

As relações resultantes não são simbióticas, mas na maioria das vezes parasitárias. Então as conquistas da humanidade vão sendo distribuídas pelo sistema de acordo com as suas regras iníquas e desequilibradas. Para quem rege a partir do exercício do poder, não há motivos

para mudança. Mas para quem é direcionado e levado ao sabor dos interesses alheios, não conseguindo ser dono do seu próprio destino e nem podendo aproveitar as oportunidades e conquistas da própria humanidade, mudanças se fazem importantíssimas.

Nesse contexto se desenha a cena brasileira, entre as unidades da federação. O mesmo esquema se repete também dentro das unidades, entre os municípios. No Rio Grande do Norte não seria diferente.

O estado, com quatro mesorregiões e 167 municípios vive as agruras de crises que se repetem ao longo da sua história e de um contexto de subdesenvolvimento que atrapalha as vidas de seus cidadãos, limitando suas oportunidades e possibilidades. Diante disso, é preciso compreender as diferenças, descrever as contribuições de cada território municipal e apontar saídas que promovam o desenvolvimento humano.

O foco aqui é o cidadão, a pessoa, suas necessidades básicas e anseios individuais e coletivos. Parte-se da ideia (ainda que limitada, porque sempre será frente infinito horizonte humano) de que quando as pessoas têm condições de viver bem em seus espaços, aprendendo sobre o mundo e suas conquistas, desenvolvendo seus potenciais físicos e intelectuais, conservando a sua saúde por meio de métodos válidos de prevenção e tratamento e têm a oportunidade de se inserir no mercado de trabalho (ou como empreendedor ou prestador de serviços ou empregado) de forma plena na população, aí (nesse espaço) ocorre o desenvolvimento humano.

Então questionou esse trabalho se os municípios do Rio Grande do Norte estavam contribuindo para o alcance desse objetivo ousado. Valeu-se das métricas de desenvolvimento humano mais usadas no Brasil, o IDHM da ONU e o IFDM da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. O primeiro tendo a sua última publicação no ano de 2010 e o outro tendo a sua última publicação em 2018. A meta desse estudo foi caracterizar geograficamente a contribuição das administrações municipais para o desenvolvimento humano das mesorregiões do Rio Grande do Norte a que pertencem. Reputa-se que foi alcançada, por tudo que se apresentou e pelos aprendizados que foram construídos no decorrer dessa jornada. Dentre os quais, destaca-se nos parágrafos a seguir.

1. Os municípios sozinhos não conseguem atender as demandas de desenvolvimento humano de seus territórios. Primeiro porque há um desequilíbrio enorme na balança de forças, seja por motivos políticos, por motivos econômicos ou por motivos sociais. Por vezes há boa vontade de promover mudanças verdadeiras, mas não se consegue por diversas limitações: recursos financeiros, recursos humanos, vontade política, limitações legislativas etc.

A forma de reduzir a dependência dos pequenos municípios é a articulação entre vários. Seja na forma de consórcios ou de *joint ventures*¹⁸ para viabilizar projetos ou ainda para fazer pressão política para uma conquista que atenda ao interesse de vários.

Esse é um caminho, porém, muitas vezes inviável, dado o quadro de competição que existe entre as municipalidades. Há disputa por investimentos estaduais, captação de recursos por meio de emendas parlamentares e há concorrência por poder político para eleger prefeitos, deputados, senadores, governadores etc. Diante desse contexto, torna-se de difícil a viabilização um grupo de gestores municipais que sejam capazes de se organizarem a partir de seus próprios interesses. Acredita-se, no entanto, que se o movimento for sugerido e concertado por uma institucionalidade hierarquicamente superior, como o governo do estado, as objeções tenderão a diminuir com o passar do tempo, a prática e a obtenção de conquistas por quem se dispõe a formar alianças.

Essa crença baseia-se no fato de que a maioria dos recursos que alimentarão os projetos e políticas municipais passarão pelo crivo desse instituto colegiado, ao mesmo tempo ampliando o efeito regional dos investimentos e reduzindo as disputas e contendas entre os prováveis destinos.

2. O estado (enquanto unidade federativa) vive um contexto de administração pública complexa, dada a diversidade de demandas, territórios e objetivos que precisa atender por meio de suas políticas. Todavia, por questões operacionais, legislativas e burocráticas, as políticas públicas tendem a seguir uma lógica de padronização. Isso não maximiza os retornos, mas acaba gerando, muitas vezes, aumento dos custos e ineficiência na máquina pública. Como exemplo se pode citar uma política de emprego e renda. Quando criada, é genérica e aplica-se a todos os municípios do território igualmente, como se as condições econômicas fossem similares e não guardassem entre si diferenças relevantes no que toca as vocações econômicas de cada território, à quantidade de vagas disponíveis, ao nível de profissionalização encontrado.

Ora, mas se as necessidades são diferentes, se as realidades que esse estudo aqui apresentou variam de município para município, de mesorregião para mesorregião, chega a soar óbvio que as ações governamentais precisam de maior acuidade para que produzam os efeitos que delas são esperados. Logo, para que o poder público estadual consiga responder as demandas com a assertividade necessária não deve considerar os municípios como unidades fins, mas as mesorregiões. Se assim o fizer, favorecerá a unificação dos municípios em torno

¹⁸ Expressão inglesa que designa acordos formais entre duas ou mais instituições, por tempo determinado, para realizar um projeto ou se alcançar um objetivo comum.

de políticas que valorizarão a conjuntura econômica, social, tecnológica, política e informacional de uma coletividade maior e mais representativa do ponto de vista democrático.

Por essa lógica, as políticas públicas direcionadas para as mesorregiões possibilitariam o desenvolvimento de áreas extensas do território estadual, à medida que o atendimento específico por meio de políticas públicas para 167 municípios diferentes é impossível, dado o limite de recursos, a fragmentação de metas e o desequilíbrio de poder.

E antes que se possa argumentar que a balança das relações de poder ainda continuará pendendo para as mesorregiões mais fortes, afirmar-se-á que os diferentes tamanhos populacionais, a diversidade das atividades econômicas, a variabilidade das demandas em saúde e educação e a própria distinção dos espaços físicos fará com que as disputas não ficarão apenas na arena dos recursos financeiros, mas tenderão a se dissipar pelas diferenças nos objetivos de cada mesorregião e nas aplicabilidades dos recursos em cada um. É claro que ainda permanecerão as competições, mas acredita-se que ocorrerão em um nível menos prejudicial, tendo em vista que serão mais racionais.

3. É, então, nesse diapasão que se vislumbra o território estadual a partir de suas regiões, ou seja, no agrupamento dos territórios municipais e a sua dinâmica peculiar ambiental, de convivência das pessoas e seus consequentes fluxos econômicos, sociais, informacionais etc. Reputa-se que os dados derivados da observação e leitura dessas espacialidades apresentam relevância para a definição de políticas de maior abrangência.

4. Políticas menos pontuais, que sejam mais abrangentes, mas não tão genéricas ou padronizadas para todo um território estadual de realidade complexa, tendem a produzir resultados sensíveis para cada região e conseqüentemente para cada município que o integra, baseando-se na sua demanda e na sua necessidade de solucionar os problemas socioeconômicos que lhes afligem.

5. O uso de índices de espectro humanista, longe de ser uma panaceia ou de representar o último marco a ser alcançado, representam importantes métricas para o desenvolvimento e apontam as forças e as fragilidades de cada porção da sociedade. Assim, permitindo a definição de políticas assertivas, ainda que inesgotáveis do ponto de vista de alcance das metas.

O desenvolvimento como objetivo humano, alicerçado nos ideais de: liberdade de pensamento, escolha e ação; igualdade de condições entre os pares, pelo menos na oferta de oportunidades de desenvolvimento intelectual, físico e de inclusão social e econômica; e, sentimento de pertencimento a uma comunidade, manifestado pela acepção mais profunda do ideal de fraternidade.

6. O estudo que orientou a conclusão desta tese baseou-se nas metodologias de cálculo da ONU e da FIRJAN que se sustentam pela visão do desenvolvimento pelo prisma humano. Não quer dizer que deva ser a única metodologia usada para gerar dados e tomar decisões. Podem e talvez até devam ser substituídas por metodologias mais modernas, mais abrangentes e que gerem dados mais fiéis e seguros, no futuro. Entretanto, o que se defende nesse trabalho é que deve sempre haver uma base de dados que dê sustentação ao processo de tomada de decisões e o seu principal viés deve ser o do desenvolvimento humano, nunca devendo se apoiar sobre as ideias simplórias do crescimento econômico ou mesmo do bem estar social ingenuamente purista. Há que se usar métricas que abarquem múltiplos prismas do desenvolvimento da espécie humana, nas diversas facetas que estruturam o seu processo de revelação e ascensão.

Ainda que soe como sonho, o desenvolvimento humano é um ideal utópico, no sentido de que nas escalas de tempo e espaço será continuamente buscado, fundamentando-se na ideia de aprimoramento, de novas conquistas e de novos patamares desejados pela espécie humana e a sua sociedade criada.

Por fim, sinteticamente, com base no que foi produzido e analisado, sugere-se ao estado do Rio Grande do Norte um direcionamento político que vislumbre:

a) A redistribuição dos serviços públicos tendo como ponto de irradiação centros de integração regional que devem ser escolhidos de acordo com estudos objetivos;

b) A instituição de quatro programas de estímulo ao desenvolvimento econômico com base nos potenciais econômicos de cada mesorregião (um programa por mesorregião);

c) A concepção de um programa de qualificação da educação básica, tendo como bases a formação cidadã e participativa, preparando crianças e adolescentes para aprender os conteúdos curriculares à medida que refletem como aplicá-lo nas realidades em que vivem. Sugere-se o aumento paulatino das instituições de ensino em tempo integral, principalmente para as áreas mais pobres e com dados críticos de segurança pública;

d) A institucionalização de um programa de formação profissionalizante, usando a rede de escolas públicas estaduais e federais, baseado nos potenciais econômicos de cada mesorregião, vislumbrando a integração de universidades e outras instituições educacionais;

e) A criação de um programa de médio a longo prazo de expansão e aperfeiçoamento da infraestrutura do estado, principalmente no que diz respeito à construção, ampliação e melhoria da: cobertura de saneamento básico e coleta de resíduos nos núcleos urbanos; malha rodoviária que interliga as principais cidades do RN, de modo a fomentar a dinâmica econômica; estrutura de atendimento de saúde (unidades de pronto atendimento,

unidades básicas de saúde e policlínicas); da rede de meios de comunicação, principalmente a internet banda larga, de modo a integrar as áreas urbanas e rurais com o restante do estado e do mundo; entre outras que se identifique como sendo de relevância estratégica.

Para que surtam o efeito necessário, esses programas devem ser suprapartidários e devem integrar planejamentos estratégicos mesorregionais. Cada mesorregião com o seu planejamento. Espera-se que com isso reduza-se o efeito temporário verificado atualmente nos programas governamentais que duram apenas um mandato ou são renovados no máximo por mais um, quando ocorrem reeleições.

Ora, sendo os planejamentos mesorregionais, haverá um natural desencontro de mandatos, uns se renovando, outros se mantendo, mas os que se mantiverem farão a defesa do plano, dos seus objetivos, permitindo assim que tenham um horizonte temporal mais longo e produzam efeitos mais profundos. Essas mudanças de gestores também permitirão que as disputas meramente partidárias percam forças, à medida que os objetivos ganhem importância.

Sabe-se que onde há pessoas, há interesses divergentes e onde há interesses divergentes há desequilíbrio de forças e manifestação de poder e finalmente, onde há poder há sentimentos de injustiças dado que enquanto alguns fazem valer seus interesses, outros não têm os seus atingidos. Ainda mais quando as necessidades são infinitas e os recursos escassos. Todavia, deve imperar a lógica evolutiva, do aperfeiçoamento contínuo, da busca incessante por superar os obstáculos que impedem os humanos de viverem plenamente.

Não é preciso acreditar que essa trajetória seja linear e seu vetor seja único, reto, rumo ao desenvolvimento. É necessário saber que sempre haverá idas e voltas e os vetores serão tortuosos, apresentarão forças distintas e seguirão rotas contrárias em dados momentos. O que é importante, é ter compromisso com o desenvolvimento humano. Assumir esse ideal como parte do *ethos* da sociedade atual, seus homens públicos, suas instituições e seus governos. Pois se assim for, ainda que se varie as orientações políticas e ideológicas, permanecerá o ideal desenvolvimentista.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. B. (2015). DESENVOLVIMENTISMO NOS GOVERNOS VARGAS E JK. Em A. B. Econômica (Ed.), **XI Congresso Brasileiro de História Econômica** (pp. 1-28). Vitória: UFES. Acesso em 21 de maio de 2018, disponível em http://www.abphe.org.br/arquivos/2015_alexandre_black_albuquerque_desenvolvimentismo-nos-governos-vargas-e-jk.pdf
- ANDRADE, M. C. (1963). **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Brasiliense.
- ANDRADE, M. C. (2004). **A questão do território no Brasil** (2 ed.). São Paulo: Hucitec.
- AZAMBUJA, D. (2008). **Teoria geral do Estado** (4 ed.). São Paulo, São Paulo, Brasil: Globo.
- Baixar Mapas. (24 de abril de 2019). **Mapa De Mesorregiões Do Rio Grande Do Norte**. Acesso em 24 de abril de 2019, disponível em Baixar Mapas: mapas geográficos: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa-de-mesorregioes-do-rio-grande-do-norte/>
- BARBOSA, E. S. (jul de 2011). **O conceito de homem, pessoa e ser humano sob as perspectivas da Antropologia Filosófica e do Direito**. Acesso em 30 de outubro de 2018, disponível em **Âmbito Jurídico**: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9837
- BARBOSA, J. R., PAZ, D. T., & DANTAS, A. (23 de setembro de 2017). Regionalização e Planejamento no Rio Grande do Norte. **Confins: Revue Franco-Brésilienne de Géographie**. Acesso em 07 de janeiro de 2020, disponível em <http://journals.openedition.org/confins/12363>
- BARROS, V. S. (2013). **10 lições sobre Maquiavel** (5 ed.). Rio de Janeiro: Vozes.
- BBC BRASIL. (27 de dezembro de 2010). **Era Lula chega ao fim com emprego recorde e risco inflacionário**. (B. Brasil, Editor) Acesso em 12 de junho de 2018, disponível em BBC BRASIL: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/12/101227_eralula_economia
- BELLINGIERI, J. C. (julho de 2005). A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. (F. I. FAFIBE, Ed.) **Revista FAFIBE On-Line**(01), p. 13. Acesso em 24 de maio de 2018, disponível em <http://unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistafafibeonline/sumario/9/17052011165316.pdf>
- BEZERRA, F. d., BERNARDO, T. R., XIMENES, L. F., & VALENTE JUNIOR, A. S. (2015). **Perfil socioeconômico do Rio Grande do Norte**. Fortaleza: Banco do Nordeste. Acesso em

17 de outubro de 2019, disponível em <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/4476032/RN+Pertil+2015.pdf/2428e17c-4129-5e20-5303-22c5ce6938a3>

BLACK, C. (jan-mar de 2015). Preços de commodities, termos de troca e crescimento econômico brasileiro nos anos 2000. (F. E. FEE, Ed.) **Indicadores econômicos**, 3(42), pp. 27-43. Acesso em 30 de outubro de 2018, disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3466>

BLUM, G. G. (jan - mar de 2014). Os conceitos de espaço, território e Estado numa perspectiva político-geográfica dos investimentos estrangeiros diretos no estado do Paraná. **Conjuntura Global**, 3(1), 28-42. Acesso em 26 de fevereiro de 2019, disponível em <https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/36198>

BOBBIO, N. (1987). **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOBBIO, N. (1998). **Dicionário de política**. Brasília: UNB.

BRAGA, R. M. (2007). O espaço geográfico: um esforço de definição. **GEOUSP: Espaço e Tempo (online)**(22), 65-72. doi:<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2007.74066>

BRASIL, R. F. (2016). **Constituição da República Federativa do Brasil**. (S. Federal, Ed.) Brasília: Senado Federal. Fonte: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

BRASIL, R. F. (15 de julho de 2019). **Dicionário da Administração Pública do Brasil: Período Colonial**. Acesso em 05 de janeiro de 2020, disponível em Memória da Administração Pública do Brasil: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario/administracao-imperial>

BRASIL, República Federativa. (29 de julho de 2019). **Capitães e governadores de Capitania**. Acesso em 05 de janeiro de 2020, disponível em Memória da Administração Pública do Brasil: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/415-capitao-e-governador-de-capitania2>

BRESSER-PEREIRA, L. C. (janeiro-abril de 2008). Nacionalismo no Centro e na Periferia do Capitalismo. **Revista Estudos Avançados**, 62, pp. 177-178. Acesso em 18 de março de 2018, disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.18NacionalismoCentroEPeriferiaDoCapitalismo.pdf>

_____. (2009). Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. (U. d. Paulo, Ed.) **Revista Estudos Avançados**, 23(66), pp. 7-23. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>

_____. (Jul-Dez de 2016). Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. (C. I. Desenvolvimento, Ed.) **Cadernos do Desenvolvimento**, 11(19), 145-465. Acesso em 22 de março de 2018, disponível em http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/9/pdf_1

CABRAL, D. C. (13 de março de 2009). Como surgiram os estados brasileiros? **Mundo Estranho**(85). Acesso em 22 de janeiro de 2019, disponível em <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/como-surgiram-os-estados-brasileiros/>

CARDOSO JÚNIOR, C. (2010). Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Em I. D. IPEA, & IPEA (Ed.), **Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento** (Vol. 3, pp. 203-239). Brasília: IPEA. Acesso em 06 de maio de 2018, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7232

CARVALHO, J. M. (s.d.). **CPDOC**. Acesso em 06 de janeiro de 2020, disponível em FGV CPDOC: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PEDRO%20II,%20Dom.pdf>

CASSIOLATO, M. M., & GUERESI, S. (17 a 22 de outubro de 2011). **Métodos de planejamento aplicados ao desenho de programas**. (ENAP, Ed.) Brasília, Distrito Federal, Brasil. Acesso em 30 de abril de 2020, disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1004/2/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Maria%20Martha%20e%20Simone%20Gueresi.pdf>

CASTRO, I. E., GOMES, P. d., & CORRÊA, R. L. (2000). **Geografia: conceitos e temas** (2 ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

CEPAL. (27 a 31 de Agosto de 2012). **Biblioteca da CEPAL**. (CEPAL, Ed.) Acesso em 25 de abril de 2020, disponível em CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13948/1/S2012479_pt.pdf

CÊPEDA, V. A., & PINTO, G. H. (2013). **Repositório Digital da CEPAL**. Acesso em 25 de março de 2019, disponível em CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36658/1/S2014188_pt.pdf

CINTRA, J. P. (jul/ dez de 2015). As capitânicas hereditárias no mapa de Luís Teixeira. **Anais do Museu Paulista, história e cultura material**, 23, pp. 11-42. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/1982-02672015v23n0201>

COELHO, A. F. (Jan./ Jun de 2006). O Estado liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica. (UNIGRAN, Ed.) **Revista Jurídica Unigran**, 8(15), pp. 179-190. Acesso em 02 de abril de 2018, disponível em http://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/15/artigos/09.pdf

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. (17 de dezembro de 2018). **Índice CFA de Governança Municipal**. (C. F. Administração, Editor, C. F. Administração, Produtor, & Conselho Federal de Administração) Acesso em 17 de dezembro de 2018, disponível em Índice CFA de Governança Municipal: <http://www.igm.cfa.org.br/perfil/MjE=>

CONTEL, F. B. (26 de agosto de 2014). As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1973 e 1990). **Terra Brasilis (Nova Série)**(3), 1-20. Acesso em 23 de abril de 2019, disponível em <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/990>

CORRÊA, R. L. (2000). **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática.

COSTA, F. L. (Set./ Out. de 2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. (F. G. Vargas, Ed.) **Revista de Administração Pública**, 42(5), pp. 829-874. Acesso em 08 de maio de 2018, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5>

CRESPO, A. A., & GUROVITZ, E. (jul/ dez. de 2002). A pobreza como fenômeno multidimensional. **RAE Eletrônica**, 1. Acesso em 16 de abril de 2020, disponível em https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482002000200003.pdf

DALLARI, D. d. (1977). Constituição e evolução do Estado brasileiro. (USP, Ed.) **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, 72(1), pp. 325-334. Acesso em 04 de maio de 2018, disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66800/69410>

DESENVOLVIMENTO, C. M. (1991). **Nosso futuro comum** (2 ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Fonte: <https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

DINIZ, E. (jul/ dez. de 1999). Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. (F. d. Heuser, Ed.) **Ensaios FEE**, 20(1), 155-178. Acesso em 28 de maio de 2018, disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1942>

DRAIBE, S. (Novembro de 2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. (USP, Ed.) **Tempo Social**, 21(2), pp. 63-101. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>

DURKHEIM, É. (1991). **Da divisão do trabalho social** (2 ed.). São Paulo: Martins Fontes.

ELIAS, N. (1993). **O processo civilizador: formação do Estado e civilização** (Vol. 2). Rio de Janeiro: Zahar.

ESPING-ANDERSEN, G. (Setembro de 1991). As três economias políticas do Welfare State. (C. d. CEDEC, Ed.) **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1(24), pp. 85-116. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. (23 de abril de 2020). **Secretaria de Turismo do Rio Grande do Norte**. Fonte: SETUR RN: <http://setur.rn.gov.br/>

FIORI, J. L. (jan./ mar. de 1992). Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. (C. d. Política, Ed.) **Revista de Economia Política**, 12(1), pp. 76-89. Acesso em 26 de março de 2018, disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/45-6.PDF>

_____. (10 de dezembro de 2012). **Estado do bem-estar social: padrões e crises**. (I. d.-I. USP, Ed.) Acesso em 03 de abril de 2018, disponível em Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - IEA USP: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf/at_download/file

FIRJAN. (2018). **IFDM Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Acesso em 22 de Agosto de 2019, disponível em FIRJAN: <https://www.firjan.com.br/data/files/F4/C6/BD/93/F6D3461068DFC346A8A809C2/Ranking%20IFDM%20Consulta%20Dinamica.xlsm>

_____. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Acesso em 20 de abril de 2019, disponível em FIRJAN: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

FLORENZANO, M. (Mai-Ago de 2007). Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. (C. d. Contemporânea, Ed.) **Revista Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 11. Acesso em 09 de março de 2018, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644520070002&lng=en&nrm=isso

FOCAULT, M. (2004). **Microfísica do poder** (23 ed.). São Paulo: Graal.

FOLHA DE SÃO PAULO. (04 de julho de 2010). Investimentos do governo batem recorde com Lula. (F. d. Paulo, Ed.) **Folha de São Paulo**. Acesso em junho de 12 de 2018, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cp04072010.htm>

FONSECA, A. A. (Jul - Dez de 1999). Em torno do conceito região. **Sitientibus**, 2(21), pp. 89-100. Acesso em 12 de fevereiro de 2019, disponível em http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/21/em_torno_do_conceito_de_regiao.pdf

FORNAZIER, A., & OLIVEIRA, A. L. (2013). O ideário neoliberal no Brasil na década de 1990 e suas implicações no trabalho e nos setores produtivos. (I. d. UFRJ, Ed.) **Revista Oikos**, 12(1), 87-111.

FRANÇA, K. C. (jun de 2013). As experiências de regionalizações, políticas públicas e o papel do Estado brasileiro no século XXI. (UFPR, Ed.) **Ra'e Ga - o espaço geográfico em análise**, 2, pp. 26-66. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/raega.v28i0>

FREYRE, G. (2013). **Nordeste**: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil (1ª edição digital ed.). (Global, Ed.) São Paulo, São Paulo: Global.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (1970). **Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas 1968**. Rio de Janeiro: FIBGE. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13891.pdf>

G1 RN. (19 de junho de 2019). **Rio Grande do Norte**. Acesso em 26 de abril de 2020, disponível em G1 RN: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/06/17/natal-e-a-17a-capital-no-ranking-nacional-de-saneamento-basico-diz-estudo.ghtml>

GASPAR, L. (25 de novembro de 2011). **O Nordeste do Brasil**. (F. J. Nabuco, Ed.) Recife, Pernambuco, Brasil. Acesso em 15 de novembro de 2018, disponível em <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>

GIL, A. C. (2002). **Como elaborar projetos de pesquisa** (4 ed.). São Paulo: Atlas.

GOMES, A. (dezembro de 2003). **O polo fruticultor Açú/ Mossoró**. Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ: http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&id=1970%3Ao-polo-fruticultor-acumossoro-rn-

GOMES, L. (2010). **1822**: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

GONÇALVES, J. S., & RAMOS, S. d. (fev. de 2008). Da origem e hegemonia e crise do algodão meridional brasileiro no século XX. **Informações Econômicas**, 38, pp. 25-41. Acesso em 24 de março de 2018, disponível em <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/ie/2008/tec3-0208.pdf>

HAESBAERT, R. (2004). **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HARARI, Y. N. (2020). **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM.

IBGE. (jan./ mar de 1942). Zonas Fisiográficas do Brasil. (IBGE, Ed.) **Revista Brasileira de Geografia**, V.4(n.1), pp. 221-239. Acesso em 22 de dezembro de 2019, disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7115>

_____. (1990). **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Acesso em 2017 de janeiro de 2018, disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf.

_____. (1990). **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas** (1 ed., Vol. 3). (IBGE, Ed.) Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: IBGE. Acesso em 20 de abril de 2019, disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_3.pdf

_____. (2016 de abril de 2002). Mapa de Clima do Brasil. **Mapa de Clima do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: IBGE. Acesso em 24 de abril de 2019, disponível em https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_clima.pdf

_____. (2008). **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE. Acesso em 24 de dezembro de 2019, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>

_____. (2015). Sistema de contas regionais: Brasil 2015. Em IBGE, **Sistema de contas regionais: Brasil 2015**. Brasília: IBGE.

_____. (25 de dezembro de 2016). **Estados@**. Fonte: www.ibge.gov.br: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rn>.

_____. (27 de dezembro de 2016). **Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística**. Fonte: www.ibge.gov.br: http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/2015/dtb_2015.zip

_____. (2017). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE. Acesso em 28 de setembro de 2019, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>

_____. (maio de 2017). Mapa 5 - Divisão Regional do Brasil - Mesorregiões Geográficas - 198. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: IBGE. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=downloads>

_____. (Janeiro de 2017). **Memória**. Acesso em 22 de dezembro de 2019, disponível em IBGE: <https://memoria.ibge.gov.br/images/memoria/linha-do-tempo/LinhaDoTempoSemImagem.pdf>

_____. (10 de abril de 2018). **Agência IBGE**. Acesso em 27 de agosto de 2018, disponível em Agência IBGE: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes.html>

_____. (11 de setembro de 2018). **Divisão Regional do Brasil**. Acesso em 23 de dezembro de 2019, disponível em IBGE: ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_regional_do_brasil/divisao_regional_do_brasil_em_regioes_geograficas_2017/tabelas/regioes_geograficas_com_posicao_por_municipios_2017_20180911.xlsx

_____. (22 de abril de 2019). **Cidades e Estados**. Fonte: IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/.html?>

_____. (23 de maio de 2019). **Cidades e Estados**. Acesso em 23 de maio de 2019, disponível em IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn.html?>

_____. (24 de abril de 2019). Mapa: unidades de relevo do Brasil. **Unidades de relevo**. Brasília, Distrito Federal, Brasil: IBGE. Acesso em 24 de abril de 2019, disponível em https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_unidades_de_relevo.pdf

_____. (2019). **Sistema de Contas Regionais**. Fonte: Cidades IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pesquisa/10060/60147>

_____. (28 de fevereiro de 2020). **Sala de Imprensa**. Acesso em 23 de abril de 2020, disponível em Agência IBGE Notícias: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>

_____. (s.d.). **Divisão regional do Brasil**. Acesso em 22 de dezembro de 2019, disponível em IBGE: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?edicao=24860&t=sobre>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (23 de março de 2016). IPEA. Acesso em 28 de dezembro de 2016, disponível em Portal IPEA: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=27412

_____. (2010). *Estado, Instituições e Democracia - Desenvolvimento* (1 ed., Vol. 3). (IPEA, Ed.) Brasília: IPEA. Fonte: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_v0l3.pdf

JESUS, J. A., & SPINOLA, N. D. (dezembro de 2015). Seis décadas da teoria dos polos de crescimento: revisitando perroux. (UNIFACS, Ed.) **Revista de desenvolvimento econômico**, 17(2), 935-952. Acesso em 25 de abril de 2020, disponível em <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/4204/2850>

LARISSA, K. (14 de novembro de 2008). RN: ontem tudo começou. **No Minuto**. Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em <http://www.nominuto.com/noticias/economia/rn-ontem-tudo-comecou/23947/>

LUCENA, R. L., CABRAL JÚNIOR, J. B., & STEINKE, E. T. (jul-set de 2018). **Comportamento hidroclimatológico do estado do Rio Grande do Norte e do município de Caicó**. (RBMET, Ed.) *Revista Brasileira de Meteorologia*, 33(3), pp. 485-496. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/0102-7786333008>

MAQUIAVEL, N. (2000). **O príncipe**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MATOS, S. T. (Jan/ Jun de 2008). Conceitos primeiros de neoliberalismo. (U. E. Londrina, Ed.) **Mediações: revista de Ciências Sociais**, 13(1/2), pp. 192-213. doi:<http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2008v13n1/2p192>

MATUS, C. (1993). **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA.

MENDES, L. R. (1991). Notas sobre teoria econômica e Estado em Keynes e o Estado de bem estar social. (U. F. UFC, Ed.) **Revista de Ciências Sociais**, V, pp. 171-181. Acesso em 18 de Abril de 2018, disponível em http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9440/1/1991_art_lrmendes.pdf

MIRANDA, N. (out. / dez. de 2004). Globalização, soberania nacional e Direito internacional. (C. d. Federal, Ed.) **CEJ**, 8(27), pp. 86-94. Acesso em 23 de março de 2018, disponível em <http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/638>

MORAES, R. Q. (out./ dez. de 2014). A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. (S. Federal, Ed.) **Revista de Informação Legislativa**, 51(204), pp. 269-285. Acesso em 02 de abril de 2018, disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf

MOTTA, R. (Janeiro de 2017). Antônio Conselheiro e João Abade: a teoria do Estado e Canudos. (SODEBRAS, Ed.) **Revista Sodebras**, 12(33), pp. 18-23. Acesso em 22 de março de 2018, disponível em <http://www.sodebras.com.br/edicoes/N133.pdf>

NÓBREGA, P. R. (jan/ jun de 2015). Reflexões didáticas sobre o conceito de região na geografia. (UERJ, Ed.) **Revista Tamoios**, 11(1), pp. 107-130. doi:doi.org/10.12957/tamoios.2015.18130

OLIVEIRA, J. D. (2010). **Ordem, instituições e governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e a construção da ordem internacional**. (PUC-RIO, Ed.) Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: PUC-RIO. doi:<https://doi.org/10.17771/PUCRio.acad.16658>

PAIM, A., PROTA, L., & RODRIGUEZ, R. V. (12 de março de 2018). O Estado Moderno. **O Estado Moderno**, 72. (I. d. Humanidades, Ed.) São Paulo, São Paulo, Brasil: Instituto de Humanidades. Acesso em 2018, disponível em Instituto de Humanidades: <http://www.institutodehumanidades.com.br/arquivos/o%estado%moderno.pdf>

PERSSON, L. F. (2009). A social democracia e o welfare state: A construção de um modelo social democrata no Brasil. (PUCRS, Ed.) **Conversas e controvérsias**, 1(1), pp. 90-104. Acesso em 20 de abril de 2018, disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/6872/5010>

PNUD. (2010). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Acesso em 22 de dezembro de 2019, disponível em Consulta: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010**. (I. P. IPAD, Trad.) New York, NY, USA: UNDP. Acesso em 12 de abril de 2019, disponível em https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD_HDR_2010.pdf

_____. **Atlas Brasil 2013:** Mapas ilustrativos do desenvolvimento humano nos municípios. Acesso em 07 de janeiro de 2020, disponível em PNUD Brasil: <https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/img/assets/IDH/undp-br-idhm-geral-2010.jpg>

_____. **Consulta.** Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano: Atlas do Desenvolvimento Humano

_____. **O que é o IDH.** Fonte: PNUD Brasil: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

PNUD; FJP; IPEA; BRASIL. **O Atlas.** Acesso em 13 de agosto de 2018, disponível em Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/

PORTO, M. C. Estado e neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais. **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas** (4). (UFMA, Ed.) São Luís, Maranhão, Brasil: UFMA. Acesso em 24 de outubro de 2018, disponível em http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf

PRADO JÚNIOR, C. (1963). **Formação do Brasil contemporâneo.** (7 ed.). São Paulo: Brasiliense.

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

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei Nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União.** Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário Oficial da União. Acesso em 30 de maio de 2018

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil (2 ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIO GRANDE DO NORTE.. **Adcon Rn.** Acesso em 27 de agosto de 2018, disponível em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099914.PDF>

RIO GRANDE DO NORTE. **SEPLAN RN.** Fonte: SEPLAN RN: <<http://www.seplan.rn.gov.br/arquivos/download/PERFIL%20DO%20RN.pdf>>

ROCHA, A. P., & OLIVEIRA, M. S. (2011). **Geografia regional do Brasil** (2 ed.). Natal: EDUFRN. Acesso em 28 de setembro de 2019, disponível em http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/cursos/Geografia_PAR_UAB/Fasciculos%20-%20Material/GEOGRAFIA%20REGIONAL%20DO%20BRASIL.pdf

ROSENDHAL, Z., & CORREA, R. L. (1999). **Manifestações da cultura no espaço**. Rio de Janeiro: EDUERJ.

ROSSINI, G. A. (2001). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC/ FGV**. Acesso em 10 de abril de 2018, disponível em FGV CPDOC: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CRISE%20DE%201929.pdf>

RUDIO, F. V.. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SANTOS, M. (2012). **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP.

SCHNEIDER, B. R.. **O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas**. 8-42. (IPEA, Ed.) Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil: IPEA, 2013. Acesso em 21 de maio de 2018, disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19821

SCHUMPETER, J. A.. **Teoria do desenvolvimento econômico**. (M. S. Passos, Trad.) São Paulo: Nova Cultural, 1997. Acesso em 12 de fevereiro de 2018, disponível em http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/s_Schumpeter_-_Teoria_do_Desenvolvimento_o_Econ%C3%B4mico_-_Uma_Investiga%C3%A7%C3%A3o_sobre_Lucros_Capital_Cr%C3%A9dito_Juro_e_Ciclo_Econ%C3%B4mico.pdf

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. (L. T. Mota, Trad.) São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, A. O.. O que é poder político. **Espaço Acadêmico** (202), março de 2018, pp. 33-61. Acesso em 28 de fevereiro de 2019, disponível em <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/41971/21949>

SILVA, A. R.. **Produção artesanal de sal marinho no litoral setentrional do Rio Grande do Norte**. Caicó, Rio Grande do Norte, Brasil: UFRN, 2015. Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/1834/6/Produção%20artesanal_Monografia_Silva.pdf

SILVA, S. B.. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. Acesso em 24 de maio de 2018, disponível em FGV CPDOC: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>

SMITH, A.. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na Administração Pública. (UNOPAR, Ed.) **Uniciências**, jan-dez de 2004. 8, pp. 99-130. doi:<http://dx.doi.org/10.17921/1415-5141.v8n1>

Suporte Geográfico. **Mapa das Mesorregiões do Rio Grande do Norte**. Acesso em 25 de abril de 2020, disponível em https://1.bp.blogspot.com/-F02Rn8L_fwo/XTRmeSiYquI/AAAAAAAAAa_I/cuGoIwPhbbop6yCixt3TDVkJ5ap9qZCqwCLcBGAs/s1600/MAPA%2BRIO%2BGRANDE%2BDO%2BNORTE%2BMESORREGI%25C3%2595ES.png

TEIXEIRA, D. L., & SOUZA, M. C.. Organização do processo de trabalho na evolução do capitalismo. (FGV, Ed.) **Revista de Administração de Empresas**, 25(4), Out./ Dez. de 1985. pp. 95-72. Acesso em 03 de abril de 2018, disponível em http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0034-75901985000400007&pid=S0034-75901985000400007&pdf_path=rae/v25n4/v25n4a07.pdf&lang=pt

TEIXEIRA, R. A., & PINTO, E. C.. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. (U. E. Campinas, Ed.) **Economia e Sociedade**, 21(4), dezembro de 2012. pp. 909-941. Acesso em 11 de junho de 2018, disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642267/9742>

THEIS, I. M.. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, dezembro de 2009. 12, pp. 241-252. Acesso em 22 de março de 2018, disponível em <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510>

TRINDADE, S. L.. **História do Rio Grande do Norte**. Natal: IFRN Editora, 2010. Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em <<http://portal.ifrn.edu.br/pesquisa/editora/livros-em-pdf/historia-do-rio-grande-do-norte>>

VAINER, B. Z.. Breve histórico acerca das Constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. (E. S. ESDC, Ed.) **Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC**, 1(16), jul./ dez. de 2010. pp. 161-191. Acesso em 07 de maio de 2018, disponível em [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_\(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-161-Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Control_de_Constitucionalidade_Brasileiro).pdf)

VALOR.. **Valor Econômico**. 12 de março de 2018 Acesso em 27 de agosto de 2018, disponível em www.valor.com.br: <https://www.valor.com.br/brasil/5377687/carga-tributaria-sobe-e-atinge-336-do-pib>

WIKIMEDIA.. **Mesorregiões do Rio Grande do Norte.** Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mesorregiões_do_RN.png Acesso em 27 de dezembro de 2016.