



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

RONIE CLEBER DE SOUZA

**O PAPEL DO GASTO PÚBLICO NA INTERIORIZAÇÃO DO
URBANO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO: O CASO DE PAU
DOS FERROS-RN E DE SUA REGIÃO APÓS 2000**

CAMPINAS

2019



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

RONIE CLEBER DE SOUZA

**O PAPEL DO GASTO PÚBLICO NA INTERIORIZAÇÃO DO
URBANO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO: O CASO DE PAU
DOS FERROS-RN E DE SUA REGIÃO APÓS 2000**

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento - Orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO RONIE CLEBER
DE SOUZA, ORIENTADO PELO PROF. DR.
HUMBERTO MIRANDA DO NASCIMENTO.**

CAMPINAS

2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

So89p Souza, Ronie Cleber de, 1980-
O papel do gasto público na interiorização do urbano no semiárido nordestino : o caso de Pau dos Ferros-RN e de sua região após 2000 / Ronie Cléber de Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Humberto Miranda do Nascimento.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Despesa pública - Política governamental. 2. Política social. 3. Planejamento urbano. 4. Urbanização. I. Nascimento, Humberto Miranda do, 1969-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The role of public expenditure in the interiorization of urban in the north-east semi-arid : the case of Pau dos Ferros-RN and its region after 2000

Palavras-chave em inglês:

Government spending policy

Social policy

City planning

Urbanization

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Humberto Miranda do Nascimento [Orientador]

Fernando Cezar de Macedo Mota

Maria do Livramento Miranda Clementino

Francisco do O' de Lima Júnior

Fabio Lucas Pimentel de Oliveira

Data de defesa: 19-02-2019

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

RONIE CLEBER DE SOUZA

**O PAPEL DO GASTO PÚBLICO NA INTERIORIZAÇÃO DO
URBANO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO: O CASO DE PAU
DOS FERROS-RN E DE SUA REGIÃO APÓS 2000**

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento - Orientador

Defendida em 19/02/2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Humberto Miranda do Nascimento - Presidente
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Francisco do Ó de Lima Junior
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Prof. Dr. Fabio Lucas Pimentel de Oliveira
Universidade Federal do ABC (UFABC)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

À minha filha, Heloíse.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, meu agradecimento ao povo do Rio Grande do Norte que, pela manutenção da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) como instituição pública e gratuita, me oportunizou essa importante etapa na minha formação acadêmica e profissional, mediante liberação integral e com concessão de bolsa, na maior parte do tempo desse doutorado.

Em segundo, aos nobres colegas do Departamento de Economia do *Campus* da UERN, em Pau dos Ferros, por suportar a carga de trabalho das atividades docentes para que pudesse me dedicar unicamente às atividades da pós-graduação. Dentre os colegas, um agradecimento muito especial àquela que foi minha professora, colega e amiga, professora Dr^a Joseney Rodrigues de Queiroz Dantas (*In memoriam*), que tão prematuramente nos deixou, por todos os incentivos na minha carreira docência e, por assim dizer, pela participação importante nos meus saltos acadêmicos. Registro aqui minha gratidão e admiração, pela pessoa que foi e por toda a dedicação que sempre demonstrou à UERN.

Aos professores do Centro de Estudos em Desenvolvimento (CEDE), do Instituto de Economia (IE) da UNICAMP, com os quais pude ampliar meus horizontes – Wilson Cano, Cláudio Maciel, Humberto Miranda e Fernando Macedo, em especial, agradecimento ao prof. Humberto Miranda, por ter aceito a orientação deste trabalho.

Aos professores da banca julgadora desse trabalho, pelas várias observações que contribuíram para o seu escopo final. Na medida do possível e do tempo, tentei incorporar quase todas. Aos professores Lima Júnior (URCA) e Maria do Livramento (UFRN), ressalto um agradecimento especial por terem aceito o convite de participar dessa banca; e, por serem conhecedores da realidade estudada, terem dado ricas contribuições ao estudo.

Aos colegas do CEDE, dentre os quais registro meu agradecimento ao nobre colega Leonardo Porto, pelos debates, dúvidas sobre dados, fornecimento de dados e, inclusive, sugestões de textos para leituras que ampliaram minha visão sobre determinados temas.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), um agradecimento todo especial à professora Maria do Livramento por ter aceitado minha inscrição na disciplina ministrada por ela no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos (PPEUR), e pelos vários momentos de discussão sobre o meu trabalho, desde sugestões de leituras até a análise de dados empíricos, o que contribuíram significativamente para que muitas das ideias esparsas

sobre Economia e Urbanização no estado do Rio Grande do Norte ganhassem mais clareza e lógica, facilitando melhor apreensão do objeto de estudo.

Ainda na UFRN, agradeço à galera da base de pesquisa Observatório das Metrópoles nas pessoas de Gabriel (pelo suporte dado quando das minhas idas à base de pesquisa) e Cadmiel (pelo treinamento para utilização da base de dados do FIMBRA/ SICONFI). Cabe aqui também uma menção especial à minha amiga e colega de profissão, professora Wagna Maquis, doutoranda na UFRN, que, em um momento de conversa no fim do ano, em Pau dos Ferros, acerca dos percalços do meu trabalho, me recomendou a disciplina da professora Livramento.

Em Pau dos Ferros, gratidão a professora Marnilce, pela sessão de livros e monografias históricas acerca de Pau dos Ferros, que contribuíram de forma singular para a reflexão; às professoras Vastí e Maura Cavalcante, pela revisão gramatical e ortográfica; e à galera de Geografia de Pau dos Ferros – professores Rômulo, Franklin e a discente Camila – pela elaboração de alguns dos mapas constantes nesse trabalho.

Agradecimento especial aos meus pais – Francisco das Chagas e Maria Marluce de Souza – e aos meus irmãos e irmãs, pelo convívio, apoio, confiança e zelo sempre dispensados a minha pessoa.

Por fim, para não ser injusto e justificar os lapsos de memória, agradeço a todos e todas que, direta e indiretamente, contribuíram para a realização desse trabalho.

RESUMO

No recente período da urbanização brasileira, ocorreu a emergência de novas centralidades fora das regiões metropolitanas; modificaram-se algumas hierarquias e certas cidades passaram a adquirir novas funções dentro da rede urbana. Tal é o caso da cidade de Pau dos Ferros-RN, situada em pleno semiárido, que aumentou sua centralidade após anos 2000, tornando-se um importante nó, classificada no terceiro nível na hierarquia urbana. O objetivo geral desse estudo foi verificar o que fez Pau dos Ferros-RN ganhar centralidade em sua própria região e galgar uma melhor posição na rede urbana do estado. Nossa hipótese é que o aumento da centralidade da cidade tem na ação do Estado, com as políticas públicas permanentes de saúde e de educação superior, e com o gasto público em geral (federal, estadual e municipal), o elemento de estruturação da rede urbana por ela comandada, aumentando a quantidade de serviços especializados regionais, e consolidando a função de cidade intermediária, em uma região de fronteira interna. No percurso desse trabalho, pôde-se destacar: a importância regional atribuída à cidade pelo Estado, fazendo abrigar, em seu território, importante estrutura de serviços (federal e estadual) públicos; o aumento do gasto público, na região, decorrente dos efeitos da Constituição Federal de 1988, que sustentam a urbanização dos pequenos municípios e dinamiza a economia urbana regional; e, mais recentemente (após anos 2000), a expansão e interiorização dos serviços de saúde e, principalmente da oferta de ensino superior público na cidade. Ampliaram-se as funções desempenhadas pela cidade, e a existência de 3 (três) instituições de ensino superior públicas no território da cidade aumentou a sua área de influência, consolidando seu papel de cidade intermediária na região. A importância regional adquirida e o *status* de cidade intermediária, no entanto, ainda não habilita Pau dos Ferros a desempenhar a função de bacia de empregos na região. O setor público tem uma importância considerável na dinâmica urbana de Pau dos Ferros, representando cerca de 35,6% do PIB municipal. A análise dos dados fiscais comprovou também que a cidade não foge à regra geral dos demais pequenos municípios, ou seja, é dependente de transferências intergovernamentais. Os indicadores de gasto social corroboraram a importância do gasto público local na sustentação da urbanização de Pau dos Ferros e sua região. Uma sociedade mais urbanizada, realidade inclusive do semiárido nordestino, demanda mais serviços públicos e mais políticas estruturantes. Num contexto de crise e de políticas de austeridade fiscal neoliberal, os efeitos da reversão do processo de desenvolvimento ocorrido na última década podem ser perversos, principalmente diante do quadro de desigualdade ainda persistente na região, em particular na sua porção semiárida. Nas condições de uma região periférica, sem um projeto nacional de desenvolvimento, as cidades continuarão na dependência dos recursos disponíveis na região e de outros recursos externos a ela, e serão sempre elos frágeis de uma dinâmica urbano-regional dependente.

PALAVRAS-CHAVE: Semiárido. Gasto Público. Urbanização. Cidade intermediária. Pau dos Ferros-RN.

ABSTRACT

In the recent period of Brazilian urbanization, new centralities have emerged outside the metropolitan regions; some hierarchies have changed, and certain cities have acquired new functions within the urban network. That is the case of the city of Pau dos Ferros-RN, located in the semi-arid zone, which increased its centrality after the 2000s, becoming an important node, and taking a place on the third level in the urban hierarchy classification. Our hypothesis is that the growth of that city centrality is due to the action of the State, as the structuring element of the urban network, with the permanent public policies of health and higher education, and with the overall public expenses (in the federal, state and municipal scope), increasing the number of regional specialized services, and consolidating its role as intermediate city in an internal border region. Throughout this work, it was possible to highlight: the regional relevance attributed to the city by the state, making it host important federal and state public services, in its territory; the increase of public expenses, in the region, resulting from the effects of the Federal Constitution of 1988, which has supported the urbanization of small municipalities and has stimulated the regional urban economy; and, more recently (after the 2000s), the expansion and internalization of health services and, especially, the provision of public higher education in the city. The functions performed by the city have been expanded, and the existence of three (3) public higher education institutions in the city's territory has increased its area of influence, consolidating its role as an intermediate city in the region. However, the acquired regional importance and the status of intermediate city still do not enable Pau dos Ferros to play the role of a basin of jobs in the region. The public sector has a considerable relevance in the urban dynamics of Pau dos Ferros, representing about 35.6% of the municipal GDP. The analysis of fiscal data has also showed that the city does not escape the general rule of other small municipalities, i.e., it is dependent on intergovernmental transfers. Social spending indicators have corroborated the importance of local public expenses in sustaining the urbanization of Pau dos Ferros and its region. A more urbanized society, even in the northeastern semi-arid, demands more public services and more structuring policies. In a context of crisis and neoliberal fiscal austerity policies, the effects of the reversal of the development process of the last decade may be perverse, especially in the face of the persistent inequality in the region, particularly in the semi-arid area. Under the conditions of a peripheral region, without a national development project, cities will continue to depend on the resources available in the region and other resources external to it, and they will always be fragile links of a dependent urban-regional dynamic.

KEY WORDS: Semi-arid. Public Expenses. Urbanization. Intermediate city. Pau dos Ferros-RN.

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1: Municípios do RN criados no século XIX	70
Quadro 2.2: Municípios do RN criados no século XX até a década de 1940	71
Quadro 2.3: Municípios do RN criados no século XX, de 1953 a 1988	72
Quadro 2.4: Municípios do RN criados após 1988	73
Quadro 4.1: Lista de alguns órgãos públicos estaduais e federais situados na cidade de Pau dos Ferros-RN	128
Quadro 4.2: Cursos de graduação e pós-graduação ofertados no CAMEAM/ UERN	133

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Mapa da nova delimitação do Semiárido brasileiro, 2017	55
Figura 2.1: Primitivos caminhos e primeiras vilas e freguesias da Capitania do Rio Grande – século XVIII	69
Figura 2.2: Mapa dos Municípios criados no Rio Grande do Norte pós 1950	73
Figura 3.1: Municípios da região do Alto Oeste Potiguar (atual*), com período de criação	105
Figura 4.1: Mapa da Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros, 2017	119
Figura 4.2: Mapa da Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, <i>Campus</i> da UERN em Pau dos Ferros (2018)	134
Figura 4.3: Mapa da Origem dos alunos matriculados nos cursos de Pós-graduação <i>stricto sensu</i>, <i>Campus</i> da UERN em Pau dos Ferros (2018)	135
Figura 4.4: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, <i>Campus</i> do IFRN em Pau dos Ferros (2018)	137
Figura 4.5: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, <i>Campus</i> da UFRSA em Pau dos Ferros (2018)	138
Figura 4.6: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação das IES em Pau dos Ferros - UERN, IFRN e UFRSA -, provenientes dos estados do RN, CE e PB (2018)	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Estados Brasileiros: Variação do Índice de Gini entre 2004 e 2014 (em %)	51
Gráfico 2.1: RN: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010	89
Gráfico 3.1: Pau dos Ferros-RN: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010	107
Gráfico 3.2: Alto Oeste Potiguar: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010	108
Gráfico 4.1: Alto Oeste Potiguar-RN: Distribuição do Valor Adicionado Bruto (VAB) do PIB a preços correntes – 2003 – 2014	123
Gráfico 4.2: Pau dos Ferros-RN: Distribuição do PIB por setores – 2003 a 2014	125
Gráfico 4.3: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da massa do rendimento nominal médio mensal do trabalho principal, por posição na ocupação*, 2010	151
Gráfico 4.4: Pau dos Ferros-RN: participação do Gasto em Pessoal (%) na despesa total, 2003-2014	163
Gráfico 4.5: Pau dos Ferros-RN: participação do Gasto em Investimentos (%) na despesa total, 2003-2014	164
Gráfico 4.6: Alto Oeste Potiguar*: participação do Gasto com Pessoal e em Investimentos (%) na despesa total, 2003-2014	164
Gráfico 4.7: Pau dos Ferros-RN: Participação do Gasto Social e Gasto Urbano (%) na despesa total, 2003 – 2014	165
Gráfico 4.8: Alto Oeste Potiguar*: Participação do Gasto Social e Gasto Urbano (%) na despesa total, 2003 – 2014	168
Gráfico 4.9: Pau dos Ferros-RN: Investimento efetivo (%), 2003-2014	170
Gráfico 4.10: Pau dos Ferros-RN: Capacidade de Investimento (%), 2003-2014	171
Gráfico 4.11: Pau dos Ferros-RN: Restos a pagar processados (%), 2003-2014	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Nordeste - participação do PIB setorial no PIB global da região, em anos do período 1960/1999	40
Tabela 1.2: Região Nordeste: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização - 1940-2010	43
Tabela 1.3: Nordeste: Evolução temporal da desigualdade de renda, período 2004 a 2011	52
Tabela 1.4: Nordeste: participação de cada parcela na renda total, 2004 – 2011	53
Tabela 1.5: Semiárido Brasileiro/Nordestino: delimitação atual – 2018	56
Tabela 1.6: Semiárido Nordestino: N° de Municípios, População e Taxa de Urbanização por estado	56
Tabela 1.7: Desempenho operacional do FNE: n° de operações contratadas e montante aplicado (em R\$ mil) no Nordeste e no Semiárido – 2008 a 2017	64
Tabela 2.1: Rio Grande do Norte: população total e taxa de urbanização da população por classes de tamanho dos municípios (1950 – 1980)	74
Tabela 2.2: Rio Grande do Norte: população total e urbana, taxa de urbanização e de crescimento da população por classes de tamanho dos municípios (1991 – 2010)	75
Tabela 2.3: Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil, região Nordeste e Rio Grande do Norte – 1970 – 1999	88
Tabela 2.4: Nordeste e Rio Grande do Norte: participação média anual do PIB setorial no PIB global – 1970 – 1999	88
Tabela 2.5: RN: distribuição da PEA (10+ anos) ocupada por setor de atividade econômica, dados absolutos e taxa de crescimento a.a., 1960 a 2010	90
Tabela 2.6: RN: distribuição da PEA (10+ anos) ocupada por setor de atividade econômica – 1960 a 2010 – taxas de crescimento (por década e 1960 = 100%)	90
Tabela 2.7: RN: População total e urbana, PEA total e urbana, taxas de crescimento anual da população e da PEA – 1960 a 2010	92
Tabela 3.1: População rural, urbana e taxa de urbanização dos municípios do Alto Oeste Potiguar em 1950	104

Tabela 3.2: Pau dos Ferros-RN: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização - 1940-2010	104
Tabela 3.3: Pau dos Ferros-RN: Algodão* - quantidade produzida (em tonelada), área total colhida (em ha) e preço (em R\$ mil) do ano 2000	111
Tabela 3.4: Pau dos Ferros-RN: Área colhida em hectares (ha) das principais culturas – 1973 a 2006	111
Tabela 3.5: Pau dos Ferros-RN e Alto Oeste Potiguar: Valor da produção da agropecuária (exclusive ind. rural) - R\$, a preços do ano 2000 (mil)	112
Tabela 3.6: Pau dos Ferros-RN: Máquinas e Instrumentos agrários – 1960	112
Tabela 3.7: Pau dos Ferros-RN: Número de estabelecimentos e área por grupos de área total – 1970, 1975, 1980 e 1985	113
Tabela 3.8: Número de Estabelecimentos e área por grupos de área total, municípios selecionados – 1995, 2006 e 2017	116
Tabela 4.1: Alto Oeste Potiguar: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização, participação população total e urbana no RN - 1940-2010	121
Tabela 4.2: Alto Oeste Potiguar: distribuição da população por tamanho dos municípios – 2010	122
Tabela 4.3: Estabelecimentos de Saúde existentes em Pau dos Ferros-RN	131
Tabela 4.4: Alto Oeste Potiguar: Proporção dos fluxos de pessoas para estudo e/ ou trabalho em relação a população que estuda e população ocupada e proporção desse fluxo com destino a Pau dos Ferros, municípios selecionados*, 2010	143
Tabela 4.5: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual das pessoas com 10 anos ou mais de idade segundo condição de atividade e taxas de participação e desemprego, 2000/ 2010	145
Tabela 4.6: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual (% a.a.) da população ocupada por posição na ocupação, no trabalho principal, 2000/ 2010	146
Tabela 4.7: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da população ocupada por posição na ocupação, no trabalho principal, 2000/2010	146

Tabela 4.8: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual (% a.a.) da população ocupada por posição na ocupação, com contribuição para Previdência, 2000/2010	147
Tabela 4.9: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual da população ocupada por setor de atividade econômica do trabalho principal, 2000/2010 e Distribuição da população ocupada por setor de atividade, 2010	149
Tabela 4.10: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da população ocupada por nível de instrução, 2000/2010	152
Tabela 4.11: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição (%) dos ocupados no trabalho principal por classes de rendimento mensal (em salário mínimo) do trabalho principal, 2000/2010	153
Tabela 4.12: Pau dos Ferros-RN: empregos formais (2000 – 2015)	155
Tabela 4.13: Pau dos Ferros-RN: Distribuição relativa das Receitas (%), 2003 – 2014	158
Tabela 4.14: Pau dos Ferros-RN: Distribuição relativa das Despesas (%), 2003 a 2014	159
Tabela 4.15: Alto Oeste Potiguar*: Distribuição relativa das Receitas (%), 2003 – 2014	160
Tabela 4.16: Alto Oeste Potiguar*: Distribuição relativa das Despesas (%), 2003 a 2014	161
Tabela 4.17: Pau dos Ferros-RN: taxas anuais, Despesas por Função, 2003-2014	167
Tabela 4.18: Alto Oeste Potiguar: taxas anuais, Despesas por Função, 2003-2014	168

LISTA DE SIGLAS

AL – Alagoas

BA – Bahia

BB – Banco do Brasil

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAMEAM – *Campus* Avançado “Prof.^a Maria Elisa de Albuquerque Maia”

CE – Ceará

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

CMN – Conselho Monetário Nacional

CONSUNI – Conselho Universitário

CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DINTER – Doutorado Interinstitucional

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

FACEP – Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar

FIES – Programa de Financiamento Estudantil

FINBRA – Finanças do Brasil Dados Contábeis dos Municípios

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste

FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IES – Instituições de Ensino Superior

IFOCS - Inspetoria Federal de Obra Contra as Secas

IFRN – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

IGP-DI – índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOCS – Inspetoria de Obras Contra as Secas

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ou Imposto Predial e Territorial Urbano.

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis.

MA – Maranhão

MEC – Ministério da Educação

MTE – Ministério do Trabalho

NAESU – Núcleo Avançado de Umarizal

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PB – Paraíba

PD – Plano Diretor

PE – Pernambuco

PEA – População Economicamente Ativa

PI – Piauí

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PLANDITES – Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PROADI – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

REGIC – Regiões de influência das Cidades

RIDEs - Regiões Integradas de Desenvolvimento

RMN – Região Metropolitana de Natal

RN – Rio Grande do Norte

SE – Sergipe

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIGAA – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

UERN – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semiárido.

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

URRN – Universidade Regional do Rio Grande do Norte

VAB – Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1: A ATUAÇÃO DO ESTADO NO NORDESTE E A INTERIORIZAÇÃO DO URBANO	29
1.1 Considerações gerais sobre a atuação do Estado no Nordeste até anos 1950.....	30
1.2 A atuação planejada do Estado no Nordeste: de 1960 até a década de 1990	34
1.3 A mudança na atuação do Estado no Nordeste no período recente (pós anos 2000)	45
1.3.1 A atual delimitação do Semiárido e sua urbanização	54
1.3.2 A Constituição Federal de 1988 e o gasto público local	58
CAPÍTULO 2: RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA URBANO E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS	67
2. 1 A constituição do sistema urbano do RN	67
2.1.1 Breve histórico do povoamento e a da constituição das cidades no RN	67
2.1.2 Determinantes da constituição do sistema urbano do RN: a “economia do algodão”	78
2.2 Transformações estruturais na economia e a urbanização do RN pós-1970	86
CAPÍTULO 3: PAU DOS FERROS E SUA REGIÃO: ORIGEM E EVOLUÇÃO URBANA	98
3.1 Breve histórico de Pau dos Ferros: ocupação e povoamento	98
3.2 A centralidade de Pau dos Ferros na região do Alto Oeste Potiguar	101
3.2.1 Pau dos Ferros nos anos 1950: desenvolvimento urbano e afirmação da centralidade	101
3.2.2 A dinâmica urbana de Pau dos Ferros após 1970	106
3.2.2.1 A estrutura fundiária e a renda agrícola do município de Pau dos Ferros	109

CAPÍTULO 4: A ESTRUTURA DO GASTO PÚBLICO NA URBANIZAÇÃO DE PAU DOS FERROS-RN	118
4.1 A “região de Pau dos Ferros”: aspectos gerais	118
4.2 Pau dos Ferros (2000 – 2018) e sua importância interurbana	125
4.2.1 A concentração da estrutura pública (estadual e federal) em Pau dos Ferros	126
4.2.2 A expansão do ensino superior na cidade de Pau dos Ferros	131
4.2.2.1. Alguns efeitos da expansão do ensino superior em Pau dos Ferros	140
4.3 O Mercado de Trabalho em Pau dos Ferros-RN na década 2000-2010	144
4.4 A estrutura do gasto público municipal em Pau dos Ferros-RN (2003-2014)	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
REFERÊNCIAS	179

INTRODUÇÃO

A integração do mercado nacional, na década de 1950/60, permitiu a constituição da rede urbana nacional, que atingiu as várias porções do território nacional. No caso do Nordeste, as marcas do antigo modelo de desenvolvimento deixaram como herança uma rede urbana dispersa e pouco horizontal, formada por grandes cidades na faixa litorânea e com grande número de pequenas cidades no interior, com poucas cidades de porte médio.

A região Nordeste teve na ação do Estado o principal suporte de seu desenvolvimento, transformando suas estruturas produtivas e modificando o perfil da ocupação e da renda da população, puxadas pelo desenvolvimento industrial, mediante fortes incentivos regionais, durante a atuação da SUDENE (1960 a 1990), reforçadas pelo II PND a partir de meados dos anos 1970. Essas transformações repercutiram na dinâmica populacional regional, tornando a população majoritariamente urbana, a partir dos anos 1980.

A ação interventora do Estado, após anos 1960, mudou a secular forma de atuação no Nordeste, de modo que algumas de suas pequenas cidades se desenvolveram e passaram a exercer um papel de relevo na dinâmica regional. No caso do estado do Rio Grande do Norte (RN), essa dinâmica ocorreu quase silenciosamente. A forma como surgiu e se desenvolveu o sistema urbano potiguar nasce desse contexto, em que a ação do Estado transforma o horizonte da população que vive no interior, ao criar uma condição de mobilidade social.

A estruturação do sistema urbano potiguar seguiu, por um lado, o movimento mais geral da urbanização brasileira e teve, por outro, o gasto do Estado como o fundamento da sustentação de uma urbanização mais interiorizada. Ainda assim, somente algumas cidades vão se destacar e exercer um papel mais atuante numa região cuja rede urbana é muito verticalizada.

A rede urbana do RN se apresenta concentrada em dois polos: na capital, Natal, e em Mossoró, no interior do estado. Em que pese a dinâmica econômica com forte atuação do Estado, nos anos 1960/70, e os novos “focos dinâmicos” surgidos nas décadas de 1980/90, o perfil da rede urbana estadual manteve-se verticalizado e concentrado em duas cidades, com suas respectivas áreas de influência direta (CLEMENTINO, 2003). O fato é que a reduzida integração da rede urbana potiguar dificultou o surgimento de cidades que permitissem o maior adensamento dessa rede e deixassem as cidades do interior menos dependentes de transferências públicas. Por essa razão, as cidades não podem ser definidas *a priori* pelo seu

tamanho (pequena, média ou grande), mas pelo papel que passam a exercer num determinado território, sendo necessário, para isso, que ela ganhe algum nível de centralidade. Quando há fraco adensamento e dispersão, somente algumas cidades conseguem cumprir, ainda que “extraoficialmente”, o papel de suporte de articulação local-regional.

Nesse sentido, mesmo nos espaços não atingidos ou modificados pela dinâmica do capital, marcados pela falência da atividade agrícola tradicional, e pela concentração de poucas cidades de grande porte, bem como a dispersão das muitas pequenas cidades, algumas delas, com suas respectivas regiões, ainda detêm certa importância na organização da rede urbana estadual. Tal é o caso da cidade de Pau dos Ferros-RN, objeto do presente estudo. A pergunta de partida é o que fez Pau dos Ferros ganhar centralidade em sua própria região e galgar uma melhor posição na rede urbana estadual do estado do Rio Grande do Norte?

Pau dos Ferros é uma cidade localizada no interior do estado do Rio Grande do Norte, em pleno semiárido, à distância de 400 km da capital, Natal. Está encravada em uma região de fronteira com os estados do Ceará e Paraíba e, conforme o último Censo Demográfico (IBGE, 2010), possuía 27.745 habitantes, e se apresentava como um município majoritariamente urbano, com 92,09% de sua população residindo no meio urbano.

A cidade, conforme última classificação do REGIC (IBGE, 2008), ocupa o terceiro lugar na hierarquia estadual, constituindo um importante nó na rede urbana estadual. Cumpre o papel regional de *cidade intermediária*, desempenhando sobretudo a função comercial e de prestador de serviços de educação superior, saúde e serviços financeiros para a sua região de influência (composta de grande número de pequenos municípios), que extrapola os limites estaduais, alcançando cidades dos estados vizinhos, Ceará (CE) e Paraíba (PB), que fazem fronteira com a região de Pau dos Ferros (DANTAS, 2014).

Por sua localização geográfica em uma região de fronteira com outros estados (CE e PB) e equidistantes de importantes centros regionais / nacionais – e por ser cortada por duas estradas federais (BRs 405 e 226) e uma estrada estadual (RN 177) que conecta Pau dos Ferros às pequenas cidades de seu entorno e aos grandes centros –, a cidade constitui um importante “nó” rodoviário na rede urbana potiguar. Somado a estes fatores, a questão da estrutura fundiária, mais descentralizada na região de Pau dos Ferros, e a importância regional da cidade que lhe foi atribuída pelo Estado, concentrando em seu território uma estrutura de serviços regionais, contribuíram para sua urbanização e aumento da centralidade.

No período mais recente da urbanização brasileira, o crescimento das cidades médias e sua importância no desenvolvimento urbano regional foi abordada por vários autores. Simões; Amaral (2011), por exemplo, analisam o processo de interiorização e criação de novas centralidades urbanas no país, na primeira década do século XXI (2000-2010), focando no surgimento e no reforço da importância de cidades médias advindas da desconcentração da atividade econômica (atividade industrial e expansão da fronteira agro-mineral) e das políticas públicas, de um modo geral, que resultaram na emergência de novas centralidades fora das regiões metropolitanas primazes do país, fazendo surgir “uma rede urbana embrionariamente policêntrica” (SIMÕES; AMARAL (2011, p. 555) no interior do país.

Por outro lado, Miranda (2014) salienta que o padrão de urbanização nacional começa a ser redefinido, a partir dos anos 1990 (dentro do contexto de transformações da economia brasileira para inserção internacional), e destaca que as mudanças nas hierarquias urbanas intensificam a “força de mediação” de cidades nas áreas não metropolitanas do país. Dentro das novas determinações regionais¹, Miranda (2014) observou que as cidades intermediárias são aquelas que cumprem um papel na hierarquia urbana que precisa ser melhor especificado, a fim de verificar como contribuem, de fato, numa perspectiva integrada de desenvolvimento urbano-regional.

Na expressão de Corrêa (2007), a cidade média é um “nó” importante numa rede urbana, onde é possível pensá-la como tal. Conforme Sposito (2007), a expressão “cidade média” faz referência ao tamanho e pressupõe hierarquia e classificação; nesse sentido, a autora julga mais útil a classificação de “cidade intermediária” para designar mais apropriadamente o papel intermediário dessas cidades, qual seja, desempenhar papéis de intermediação entre cidades maiores e menores na rede urbana. Não constitui nosso propósito discutir o conceito de cidade média, mas tão somente pontuar a relevância do assunto no quadro mais recente da urbanização nacional.

É dentro do contexto mais geral da urbanização que se insere nosso estudo. No período recente, principalmente a partir de 2003, a cidade de Pau dos Ferros, a exemplo de muitas outras cidades importantes na estruturação da rede urbana nordestina², aumentou sua centralidade, por conta da ação do Estado, que fixou em seu território uma importante estrutura pública de prestação de serviços regionais, com destaque para as políticas de interiorização de saúde e, principalmente, de educação superior, da qual a cidade foi uma das beneficiárias. No

¹ Conforme discussão realizada por Cano (2011a).

² Ver o trabalho de Porto (2016) acerca de Vitória da Conquista (BA).

contexto urbano específico do semiárido, esse fator contribuiu na estruturação da rede urbana, fazendo de Pau dos Ferros um importante nó, classificado em terceiro lugar na hierarquia urbana (centro sub-regional A), conforme o último estudo do REGIC (IBGE, 2008).

Nesse contexto, levantamos os seguintes questionamentos: Qual o papel que Pau dos Ferros realmente desempenha na rede urbana por ela comandada no período recente? Quais foram/ são os determinantes do aumento da centralidade da cidade? Qual a relevância do gasto público local na dinâmica da urbanização de Pau dos Ferros e sua região?

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar o papel desempenhado pela cidade de Pau dos Ferros-RN no período recente, verificando os principais determinantes do aumento da sua centralidade.

A hipótese trabalhada foi a de que, no período recente, o aumento da centralidade de Pau dos Ferros teve, na ação do Estado – com as políticas públicas permanentes de saúde e de educação superior, principalmente, aumentando a quantidade de serviços especializados regionais e os gastos correntes do setor público (nos níveis federal, estadual e municipal) – o elemento de estruturação da rede urbana por ela comandada.

Como objetivos específicos para auferir o aumento da importância regional da cidade, e consoante com a hipótese geral, buscou-se: *i)* verificar a expansão do ensino superior público após anos 2000 e seu papel na determinação da centralidade de Pau dos Ferros; *ii)* analisar a dinâmica do mercado de trabalho em Pau dos Ferros e a sua região na última década, 2000-2010, a fim de verificar se a importância regional da cidade fez dela uma *bacia de empregos* ou se a habilita a exercer essa função dentro da região; e, *iii)* analisar a estrutura do gasto público da administração municipal (gasto social e gasto urbano) e sua relação com o aumento da urbanização.

Dentro do percurso histórico feito na construção deste trabalho, pode ser demarcado três períodos distintos: no primeiro, início do século XVIII, a formação socioespacial da cidade, ocupação e povoamento, situando a evolução de Pau dos Ferros no contexto da sua região e no marco das transformações mais gerais ocorridas na economia e na urbanização do RN até os anos 1970; no segundo período, de 1970 a 2000, tem-se o ganho de centralidade da cidade e da sua importância urbano-regional, dentro do contexto da estruturação da rede urbana no RN, de modo que a cidade começa a desempenhar o papel de cidade intermediária; e, por último, o período recente, após os anos 2000, que marca o aumento de centralidade de Pau dos Ferros-RN e a consolidação de sua função intermediária, após expansão e

interiorização das políticas públicas de saúde e educação superior, principalmente, fazendo da cidade um centro de serviços especializados na região.

O método utilizado neste trabalho foi o histórico-estrutural; e, como procedimentos de pesquisa para atingir os objetivos desse estudo, utilizou-se basicamente pesquisa bibliográfica e documental. Os dados secundários foram coletados em sites nacionais do IBGE, IPEA, INEP, STN, dentre outros. Algumas informações acerca de órgãos públicos de atuação regional na cidade de Pau dos Ferros foram obtidas presencialmente ou por solicitação via e-mail. Na análise dos dados fiscais, fez-se uso da metodologia de Garson (2005; 2009). Na metodologia proposta, a autora procede à elaboração de indicadores que permitem avaliar a estrutura dos gastos públicos municipais. A partir dos dados fiscais dos municípios obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (dados de *Receita*, de *Despesas*, de *Restos a Pagar processados*), construíram-se os indicadores³ – de *receitas* e de *despesas*, de *capacidade de investimento* e *endividamento* – que permitiram mensurar os gastos social e urbano no município. Os dados fiscais analisados foram os referentes ao período de 2003 a 2014. O período se justifica por ser, a partir de 2003, o início de um período de governo em que o país inicia uma curta fase de crescimento econômico (2004 – 2010), que trouxe impactos significativos no crescimento das receitas públicas e dos repasses aos municípios a títulos de transferências intergovernamentais, e o fim da série, em 2014, que demarca o final desse “curto ciclo de crescimento”, que se arrastou até 2014 por conta das medidas de política econômica adotadas pelo governo federal (investimentos e gastos sociais).

O movimento do gasto público local tem relação direta com o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal (CF) de 1988, que aumentou os recursos para os municípios, pelo aumento da arrecadação própria e, principalmente, das transferências correntes. A intenção com a descentralização tributária era a de compensar o forte desequilíbrio federativo inerente à constituição histórica do país e, com isso, a CF de 1988 possibilitou a institucionalização para a implantação/ expansão das políticas sociais (como educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social). A descentralização foi tida como um requisito principal para o êxito das políticas públicas. Porém, dada a dependência fiscal de grande parte dos estados e municípios do país, nem todos estavam aptos a implementar determinadas políticas (ARRETCHE, 2004; 2005). Na ausência de uma reforma

³ Os cálculos utilizados na construção dos indicadores fiscais de receitas e despesas são explicados em notas de rodapé, ao longo do capítulo 4, deste trabalho.

tributária efetiva que contrabalançasse melhor a arrecadação tributária⁴ com a distribuição de recursos, e a posterior centralização das receitas⁵ na União, os municípios continuam na dependência de transferências intergovernamentais, e sua magnitude fica à mercê do ciclo econômico.

Cabe ressaltar que a CF de 88 também permitiu a expansão das políticas sociais, a partir dos anos 2000, possibilitada pelo crescimento econômico do período. O aumento das transferências intergovernamentais e a interiorização das políticas públicas de saúde e educação, *políticas regionais implícitas*, repercutiram positivamente no interior do país, notadamente no Semiárido. O que se pôde perceber foi que, dadas as desigualdades sociais existentes no país, as áreas menos favorecidas socioeconomicamente, tal qual o Semiárido brasileiro, apresentaram um maior impacto ao aumento das políticas públicas. Um outro fato diretamente relacionado com o socioeconômico é o caso de o Semiárido nordestino hoje ser urbano, ou seja, mais da metade dos municípios situados dentro da delimitação oficial do semiárido (SUDENE, 2017) possui suas populações situadas na área urbana. E, dentre os estados nordestinos, o Rio Grande do Norte é o que apresenta, relativamente, o maior grau de urbanização do semiárido: 73,5% dos municípios situados na área do semiárido possuem população de maioria urbana (IBGE, 2018). Em um Semiárido mais urbanizado, inclusive nos municípios de pequeno porte, a expansão do gasto público local permite, *a priori*, o usufruto da população de uma melhor qualidade de vida, com ofertas de mais serviços sociais (como educação, saúde, saneamento, dentre outros), além da geração de emprego e renda para a população advinda da expansão dos serviços sociais, que contribuem para a sustentação econômica desses municípios, centrada basicamente no terciário. Por outro lado, a dependência de transferências intergovernamentais para a realização desses serviços traz dificuldades para as administrações municipais, de modo que o gasto público local, nos pequenos municípios, se restringe, basicamente, à oferta dos serviços essenciais (gastos com saúde e educação, principalmente).

Além dessa introdução e das considerações finais, o texto está organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, discute-se, de um modo geral, o padrão de atuação do Estado no Nordeste e o resultado dessa ação na interiorização do urbano na região. Não se adentra em todos os meandros da ação estatal no Nordeste, mas tão somente pontua-se os principais elementos dessa atuação com vistas à modificação de sua economia e sociedade. Assim, a

⁴ Nos municípios brasileiros até 10 mil habitantes, a participação da receita tributária não alcança o percentual de 4,65% da receita orçamentária (BREMAEKER, 2017).

⁵ Ver: AFFONSO (1994, 2000); ARRETCHÉ (2005); OLIVEIRA; BIASOTO JR (2015).

atuação do Estado passa de uma ação assistencialista (final do século XIX até fim dos anos 1950) relacionada à problemática das *secas* para uma ação organizada estruturante, planejada, com políticas explícitas de desenvolvimento regional, do início dos anos 1960 até o fim dos anos 1990. No período mais recente, após anos 2000, com a região Nordeste mais integrada e urbanizada, inclusive no semiárido, as políticas públicas nacionais produziram efeitos maiores do que os instrumentos de políticas regionais, atuando como *políticas regionais implícitas*, notadamente no interior da região, com destaque para as políticas permanentes de saúde e de interiorização do ensino superior público. O último subitem trata dos efeitos da Constituição Federal de 1988 na ampliação do gasto público, inclusive local, como um dos determinantes da sustentação urbana no semiárido nordestino, dadas as heterogeneidades regionais e sociais reinantes.

No segundo capítulo, faz-se uma análise histórico-estrutural das transformações na economia do estado do Rio Grande do Norte e seus reflexos na urbanização. Para tanto, parte-se de um breve resgate histórico do povoamento e da criação de cidades, seguido dos determinantes da criação do sistema urbano, quando a base econômica do estado ainda era preponderantemente agrícola. Na segunda parte do capítulo, analisa-se as transformações da estrutura produtiva no estado do RN, com crescimento e aceleração da industrialização, via ação do Estado nacional por meio de políticas explícitas de desenvolvimento regional, bem como o crescimento da urbanização e da estruturação da rede urbana após 1970. A exposição segue até o período recente (após anos 2000), passando pelos anos 1990, época marcada pelo fim das políticas regionais e início da era neoliberal no Brasil, e também pelo surgimento das “novas economias” no território do RN, que, apesar de apresentarem relativo dinamismo, não alteraram a configuração da rede urbana estadual, cuja rede permaneceu concentrada e verticalizada nas duas principais cidades do estado.

O terceiro capítulo é sobre a cidade de Pau dos Ferros-RN. O ponto de partida é o resgate histórico da formação da cidade, em meados do século XVIII, situando sua evolução (urbana), a partir de meados do século XX, no contexto da sua região, e dentro das transformações mais gerais ocorridas na economia e na urbanização do RN. Esse resgate permite captar as especificidades da cidade em relação aos demais núcleos urbanos da sua região e do interior do estado do RN, a fim de se compreender a centralidade (e seu aumento) e sua importância urbano-regional no período recente. A trilha seguida foi: início da criação do povoado (meados do século XVIII) até o centenário de sua emancipação política (anos 1950); em seguida, a evolução urbana da cidade, a partir de meados dos anos 1950, destacando

os fatos que contribuíram para o aumento da centralidade da cidade dentro da sua região, fato que se consolida ao longo da década de 1970; e, por último, se analisa, em linhas gerais, a estrutura fundiária e a renda agrícola, e a relação desses fatores com a urbanização de Pau dos Ferros e sua região, a partir dos anos 1990.

No quarto capítulo do trabalho, consoante com a hipótese geral do estudo, analisa-se o papel do Estado e a estrutura do gasto público na sustentação da dinâmica urbana de Pau dos Ferros e sua região, no período recente (pós anos 2000). O primeiro item do capítulo trata dos aspectos mais gerais da região de Pau dos Ferros, o “Alto Oeste Potiguar”; no segundo, trata-se de Pau dos Ferros e de sua importância interurbana, no período recente, principalmente por conta da expansão do ensino superior público após meados de 2000; no terceiro item, prossegue-se com uma análise do mercado de trabalho local/ regional, na década 2000-2010, a partir de dados do últimos Censos do IBGE; e, por último, analisa-se a estrutura do gasto da administração pública municipal de Pau dos Ferros, por meio da análise dos dados fiscais constantes na Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/ FINBRA/ SICONFI, referentes ao período 2003-2014.

Por fim, nas considerações finais, sem a pretensão de esgotar o tema, reafirma-se a hipótese geral da tese acerca da relevância do papel do Estado e das políticas públicas no desenvolvimento do Semiárido e ressalta-se a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, condição necessária para o êxito das políticas regionais, explícitas e/ou implícitas.

CAPÍTULO 1 – A ATUAÇÃO DO ESTADO NO NORDESTE E A INTERIORIZAÇÃO DO URBANO

Na periodização sobre a “trajetória econômica de uma região periférica”, Guimarães Neto (1997) enfatiza em 3 (três) as fases mais importantes pelas quais passou a região Nordeste, desde os primórdios da Colonização até os anos 2000: primeiro momento: de consolidação de uma estrutura econômica e social, identificado no *Complexo Econômico do Nordeste*, constituído de atividades ligadas ao mercado externo e algumas voltadas ao mercado interno (dependentes e interligadas à atividade agroexportadora principal); nessa fase, os vínculos estabelecidos com o exterior eram bem mais intensos do que entre uma determinada região e o restante do país; a segunda fase: o complexo regional volta-se para o mercado interno e passa a haver uma *articulação comercial* (como produtor ou como consumidor) com os demais espaços nacionais, notadamente com o Sudeste, dentro de um movimento mais geral de constituição e consolidação do mercado interno brasileiro, a partir da década de 1930; e a terceira fase: superação da articulação comercial anterior, após superação da *industrialização restringida* e início da *industrialização pesada* (meados dos anos 1950) no país, com o movimento de transferência para as regiões periféricas, inclusive o Nordeste, de frações do capital produtivo, público e privado (fortemente subsidiado) que resultaria em uma *integração produtiva* dessas regiões a partir dos anos 1960.

No seio das políticas de desenvolvimento regional postas em prática a partir do início dos anos 1960, os incentivos fiscais para estímulo da atividade econômica no Nordeste dão início a um processo de desconcentração produtiva da atividade industrial sediada no Sudeste, preponderantemente em São Paulo. O processo foi possível também pela ação do Estado, desconcentrando energia, transportes, telecomunicações, agricultura e agroindústria, e indústrias básicas (CANO, 2008). Ao tratar da “Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005”, Cano (2008) se refere ao período da “desconcentração virtuosa” (1970-80), quando o processo de desconcentração industrial se deu com amparo de políticas nacionais de integração do capital produtivo do Sudeste em direção à periferia nacional, principalmente Norte e Nordeste do país. Nessa fase, de capitalismo monopolista e de industrialização pesada, a consolidação da matriz industrial nacional exigia da periferia uma integração mais intensa, e por esta possuir uma maior dotação de recursos naturais, foi amplamente acionada (CANO, 2008). Assim na fase da desconcentração “virtuosa”, mais mecanismos de

intervenção estatal foram mobilizados, e tanto a periferia nacional como o centro dinâmico do sistema cresceram a altas taxas durante o período.

A “questão regional” e as políticas regionais e macroeconômicas de desconcentração no período 1960-1980 foram, dentro do contexto de integração do território a órbita de acumulação capitalista nacional, um ingrediente fundamental para o processo de desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, urbano do Nordeste.

Para o desenvolvimento da região, a fase pós 1960 constitui o *divisor de águas*, quando a partir de então muda a forma de atuação do Estado nacional no Nordeste, superando o mero *assistencialismo* que marcara a atuação federal por praticamente um século (desde as grandes secas do último quartel do século XIX a meados do século XX). (FURTADO, 1981; GUIMARÃES NETO, 1989; CANO, 1998; 2008).

A atuação do Estado e seu papel no desenvolvimento urbano nordestino constitui o objetivo deste capítulo, subdividido em três itens gerais: primeiro, sobre a atuação do Estado até o fim dos anos 1950; segundo, dos anos 1960 até os anos 2000; e, terceiro, sobre a atuação no período recente, pós anos 2000. Ainda neste último item, tratamos da Constituição Federal de 1988 e seus efeitos sobre o gasto público local.

1.1 Considerações gerais sobre a atuação do Estado no Nordeste até anos 1950

É quase consenso entre os estudiosos do Nordeste atribuir “a intervenção do Estado no combate às secas a primeira manifestação do planejamento da atividade governamental para resolver os problemas da economia regional” (OLIVEIRA, 2008, p. 172).

Grosso modo, a preocupação com a problemática das secas no semiárido nordestino remete à fase final do período Imperial no Brasil, quando a grande seca do período de 1877-1879 marcou o início da “política das águas⁶” para combater os efeitos da seca mediante a construção de grandes reservatórios d’água no semiárido nordestino.

Todavia, é somente no século XX que a questão da problemática das secas vai entrar na agenda do governo federal, quando o então presidente Nilo Peçanha, pelo Decreto n. 7.619, de

⁶ Teve início, então, o “enfoque tecnicista”, na qual o problema do Nordeste se resumia na irregularidade das precipitações pluviométricas, que continuaria prevalecendo por quase um século na visão das instituições governamentais (SOUZA; MEDEIROS FILHO, 1983).

21/10/1909, criava a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS)⁷. Em 1919, o governo Epitácio Pessoa (1919 – 1922), mediante o decreto n. 13.687, de 09/07/1919, cria a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que substitui o IOCS como instância responsável para abordar a problemática das secas na região semiárida nordestina. No ano de 1945, mediante o Decreto Lei n. 8.486 de 28/12/1945, o IFOCS passou a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), mas sua área de atuação continuou restrita ao Nordeste. (SOUZA; MEDEIROS FILHO, 1983).

Vale o registro de que a palavra Nordeste foi inicialmente usada para designar a área de atuação da IOCS, em 1919, de modo que “o Nordeste surge como a parte do Norte sujeita às estiagens e, por esta razão, merecedora de especial atenção do poder público federal” (CARVALHO, 2009, p. 14).

O DNOCS, criado para combater as secas, circunscreveu-se ao Polígono das Secas, uma demarcação no interior do próprio Nordeste geográfico, que abrangia o “Nordeste algodoeiro-pecuário” em detrimento do “Nordeste açucareiro”. Nas palavras de Oliveira (2008, p. 177):

A IFOCS e depois o DNOCS orientaram sua ação para a construção de barragens, que represassem água para os períodos de seca; para a perfuração de poços, ali onde não houvesse rios para represar; para a construção de barragens que visassem propiciar uma agricultura irrigada; para a construção de estradas de rodagem no interior da zona semiárida; e finalmente para a elaboração de estudos ecológicos num sentido mais amplo, geológicos, botânicos, pedológicos, hidrológicos, que lhes fornecessem o necessário acervo de conhecimento para a adoção das técnicas mais avançadas para a expansão agropecuária do trópico semiárido.

A captura do órgão pela oligarquia regional é apontada por Oliveira (2008) como a principal crítica referente à atuação do Estado no Nordeste. Não obstante, o DNOCS teve um importante papel na região do semiárido nordestino, cuja atuação não se restringiu apenas à questão imediata de construção de reservatórios d’água.

Curiosamente, vai ser o combate às secas, através do DNOCS, um importante elemento impulsionador da urbanização do semiárido. Além da “solução hidráulica”, com construção de açudes e perfuração de poços nas zonas rurais e urbanas, coube ao DNOCS a construção de estradas que ligavam vários povoados às pequenas cidades, e estas entre si, bem como a construção dos sistemas de abastecimento d’água local, e até Vilas, a “vila do

⁷ O Decreto n. 9.256 de 28/12/1911 determinou que o IOCS fosse um órgão de atividade permanente. Desta maneira, a política de combate às secas perdia seu caráter emergencial para se tornar uma atividade ininterrupta (SOUZA; MEDEIROS FILHO, 1983).

DNOCS” em cidades mais importantes para a coordenação das ações do órgão (CARVALHO, 2003). Ademais, nos anos de secas, com o colapso da agropecuária, eram as frentes de emergência responsáveis pela aglomeração de pessoas em determinado ponto, e os núcleos urbanos maiores funcionavam como centro de aglomeração das atividades econômicas em geral. Até meados do século XX, portanto, quando o território hoje conhecido como Nordeste estava sendo estruturado, com todas as carências possíveis, teve o DNOCS (e suas instituições antecessoras, IOCS e IFOCS) uma atuação importante no seu desenvolvimento (CARVALHO, 2009).

Ao DNOCS juntavam-se outras importantes entidades, nas décadas de 1940 e 1950, criadas para promover o desenvolvimento do Nordeste, como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959. Estas instituições passariam a atuar de forma mais integrada a partir da criação da SUDENE, com ações mais focadas na solução de problemas econômicos e sociais. Nestes termos, rompia-se a ideia de que a seca constituía o problema central da economia nordestina (CARVALHO, 2009) e uma “nova era” abria-se para a região.

Do ponto de vista da dinâmica econômica nacional, vivia-se, desde início dos anos 1930, a construção do seu mercado interno. Sob o governo Vargas, o Estado nacional passava a assumir uma posição firme em prol da industrialização, mudando o modelo de desenvolvimento do país, agora voltado “para dentro”. Os espaços econômicos regionais são “capturados” pela dinâmica capitalista nacional, com a emergência de um padrão de acumulação urbano-industrial, concentrado no Sudeste, principalmente em São Paulo⁸, e a concomitante consolidação do mercado interno à escala nacional.

A construção do mercado interno se dava pela unificação do território, por meio da ampliação e construção de vias de transporte e de comunicações que articulassem as principais porções do país – seus “arquipélagos”⁹ regionais – ao núcleo dinâmico da economia brasileira. O comércio entre as regiões se intensifica, e a região Nordeste passará a assumir um papel duplo, qual seja, o *de produtor* – fornecendo alguns bens de consumo final – e o *de*

⁸ Por conta de processos históricos específicos ocorridos, o estado de São Paulo e sua região imediata de influência (Rio de Janeiro e sul de Minas Gerais) foi a primeira a se desenvolver industrialmente, cabendo, pois, a primazia no processo de desenvolvimento da indústria e do capitalismo nacional (Ver CANO, 1998; 2007).

⁹ “O desenvolvimento industrial da ‘região’ de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar *uma divisão regional do trabalho nacional*, em substituição ao “arquipélago” de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior”(OLIVEIRA, 2008, p. 199, *grifos do autor*).

consumidor – mercado para escoamento da produção manufatureira do Sudeste, alguns dos quais também produzidos na região Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1989; OLIVEIRA, 2008).

Nesse sentido, o processo de acumulação industrial que então se dava impunha a necessidade de novos padrões urbanos, exigindo a unificação do mercado nacional e sua articulação. Assim, as vias de transportes para interligação dos mercados regionais propiciaram a expansão da rede urbana por todo o país. Houve uma multiplicação do número de cidades que se expressou também numa “extensão do sistema urbano brasileiro por todo o território nacional, consolidando um sistema urbano cada vez mais denso e criando uma rede de cidades cada vez mais articulada” (FARIA, 1976, p. 98).

A partir da década de 1930, portanto, é notável a atuação do Estado nacional em prol de um novo modelo de desenvolvimento, centrado na acumulação urbano-industrial. Porém, o ponto a destacar é o de que a maior participação do Estado na atividade econômica não se refletiu em uma *integração produtiva* entre o Nordeste e o Sudeste do país (GUIMARÃES NETO, 1989). O resultado foi que o Estado, ao construir e consolidar o mercado interno, ampliou e consolidou a posição econômica do estado de São Paulo como centro dinâmico da indústria nacional. Assim, na fase conhecida como *industrialização restringida* (de 1933 a 1955)¹⁰, a articulação inter-regional se deu por meio da hegemonia do capital produtivo industrial do Sudeste, sediado principalmente em São Paulo, em relação ao capital comercial. Nessa fase da integração comercial entre as regiões, o Nordeste perde espaço na participação do mercado do Sudeste, enquanto este ampliava sua participação no mercado nordestino, causando inclusive o “efeito destruição” sobre a tradicional indústria nordestina – têxteis, confecções, alimentos – por conta da concorrência da indústria paulista, mais moderna e mais capitalizada.

O surgimento da “questão regional”, ao fim dos anos 1950, é um dos ingredientes para a mudança de atuação do Estado no Nordeste. A forma de atuação do Estado na região era diferenciada da que prevaleceu para o Centro-Sul do país, resumindo-se, até a década de 1950, à busca da “solução hidráulica” (CARVALHO, 1988).

É somente a partir de 1959 que ocorrerá uma mudança no padrão produtivo, quando a economia nordestina passará a ser integrada produtivamente à economia nacional (GUIMARÃES NETO, 1989). Estas transformações estruturais levada à cabo pelo Estado

¹⁰ Ver os trabalhos clássicos: “*Capitalismo Tardio*”, de Cardoso de Mello (1998) e “*Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*”, de Cano (2007).

refletirá, evidentemente, também no processo de urbanização da região, como demonstrado no item subsequente.

1.2 A atuação planejada do Estado no Nordeste: de 1960 até a década de 1990

É consenso também na literatura econômica regional e nacional que a realidade social nordestina começou a passar por transformações a partir do fim dos anos 1950, no bojo das modificações mais gerais de transformação da economia nacional, desde o pós-guerra, frente às modificações exigidas pelo país no contexto da nova Divisão Internacional do Trabalho (OLIVEIRA, 1972; 1977; COUTINHO; BELLUZZO, 1980), e da tomada de consciência nacional da disparidade das desigualdades entre as regiões do país provocadas pelo crescimento econômico concentrado, cuja fonte de desequilíbrios causavam tensões que “ameaçavam a unidade da nação” (OLIVEIRA, 1972; CANO, 1995, 2007; SINGER, 1968).

No Nordeste, a integração econômica dessa região com a economia nacional, capitaneada pelo Sudeste do país, principalmente por São Paulo, se deu de forma mais vigorosa após a implantação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, com ativa atuação entre os anos 1960 a 1990¹¹. No entanto, o documento precursor que traça um diagnóstico da realidade regional para subsidiar políticas públicas federais é, antes, o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)¹², de autoria do economista Celso Furtado, cujas recomendações serviram de base para a estratégia da ação da SUDENE. Dada a importância do diagnóstico para a política da SUDENE, cabe, em linhas gerais, mencionar dois principais pontos desse relatório, no tocante às políticas agrária e industrial para o desenvolvimento da região, também incorporados para a atuação da SUDENE.

No relatório do GTDN (1967) se constatava que, nas décadas anteriores, a característica mais importante da base produtiva instalada na região era seu fraco dinamismo. As principais recomendações eram, portanto, estimular a industrialização na região, por meio de uma política de “industrialização substitutiva de importações regional” para superar as dificuldades que enfrentava pela “velha base agroexportadora” nordestina e fazer também uma

¹¹ Nos anos 1990, de Neoliberalismo exacerbado, tem-se o sucateamento das instituições de planejamento regional e o próprio abandono frente à nova postura do Estado na economia.

¹² A primeira edição data de 1959, publicada no Rio de Janeiro pelo Departamento de Imprensa Nacional.

reestruturação agrária¹³, capaz de apoiar a industrialização e a urbanização subsequentes. O objetivo precípua das políticas regionais era o de combate à pobreza e ao desemprego regional.

Das duas principais políticas regionais desenhadas para o Nordeste, a recomendação em torno da “estruturação” agrária não seria realizada, embora o caldo político e ideológico da época vislumbasse a sua premente necessidade (movimento das Ligas Camponesas, elevada pobreza rural etc.) e existisse recomendação institucional (consubstanciado no Estatuto da Terra de 1964¹⁴) em torno das questões agrícolas e agrárias nacionais. O Golpe de 64 sepultava qualquer tentativa de política “comunista” no país, restando espaço político aberto somente para a via da industrialização, conjugada com os interesses dos grandes capitais (oligopolistas ou não) nacionais e internacionais.

Quanto à questão da industrialização, as políticas regionais industriais pensadas no GTDN, e desenhadas pela SUDENE, tinham em vista “uma política de industrialização em certa medida orientada pela substituição regional de importações” (CANO, 1998, p. 21), que se apresentasse capaz de “descontar” o atraso em relação à industrialização do Centro-sul, por meio de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, para tentar compensar a inexistência de fronteiras regionais protegidas por barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Cano (1998) elenca críticas à concepção de “industrialização substitutiva regional” da SUDENE, chamando atenção para pontos cruciais que escaparam à visão dos seus idealizadores. No primeiro, faz menção ao tipo de industrialização pela qual passa o país a partir de meados da década de 1950, de uma industrialização “pesada”, centrada na produção de bens de consumo durável e de produção e, ainda mais, comandada pelo capital externo ou pelo Estado, de caráter marcadamente oligopolista. A segunda observação é o fato de que a partir do momento em que o processo de industrialização passava à escala nacional, com este mercado “cativo” para a produção industrial paulista, a economia de São Paulo passava a ser o centro de comando da acumulação capitalista, e a integração do mercado nacional

¹³ Preferimos o termo reestruturação ao invés de reforma agrária para captar o sentido real das reformas preconizadas tanto para a zona da mata açucareira quanto no sertão semiárido. Furtado propunha, para a região do semiárido nordestino, uma política de “reconcentração” da estrutura agrária (e deslocamento da mão de obra agrícola para frente de colonização no Maranhão), para reduzir o âmbito da agricultura de subsistência e, mediante a melhoria da produtividade, aumentar o fluxo monetário de modo a se “criar uma economia mais resistente às secas” (FURTADO, 1997, p. 95).

¹⁴ Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, criava formalmente o instrumento institucional destinado a adequar a estrutura agrária brasileira às necessidades do desenvolvimento socioeconômico do país. O artigo 2º do Estatuto da Terra assegurava a propriedade da terra, condicionada pela sua função social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm

condicionava uma complementaridade inter-regional ditada pelas necessidades de acumulação desse centro dominante.

Naquela época, as condições históricas para a criação de um centro autônomo regional manufatureiro deixara de existir, ou seja, a *integração do mercado nacional* naquele momento *bloqueava*¹⁵ qualquer iniciativa da periferia de trilhar caminhos semelhantes aos outrora percorridos por São Paulo, além do que os programas industriais promovidos nesta região conciliavam os interesses do capital nacional com os do grande capital oligopolista internacional.

Após meados da década de 1950, sob o governo Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas, a industrialização brasileira sai enfim de sua fase *restringida* e entra na fase *pesada*¹⁶ (produção de bens de consumo duráveis e bens de capital). Tem-se a instalação do capitalismo monopolista no Brasil, dentro do processo da redefinição da divisão internacional do trabalho e a transnacionalização das grandes empresas (primeiro, as estadunidenses, seguida depois pelas japonesas e europeias) levada a cabo pelos países de capitalismo avançado no pós-guerra (COUTINHO; BELLUZZO, 1980).

Esse processo geraria uma série de assimetrias regionais, o que implicaria problemas para o próprio processo de acumulação interno caso não fossem atacadas. Dada esta contradição, o Estado nacional é forçado pelas necessidades de reprodução ampliada do capital a penetrar em espaços produtivos e assumir tarefas que a burguesia nacional não era capaz de dar conta (OLIVEIRA, 2013, p. 61).

Após o Plano de Metas, a acumulação industrial se torna hegemônica no Brasil¹⁷, e o modelo de desenvolvimento urbano-industrial passa a vigorar na maior parte do território do país, requerendo também a estruturação e consolidação da rede urbana nacional em meados da década 1950/60, por meio do avanço do processo de metropolização. Isto significa que o comando principal da rede urbana está finalmente estabelecido e é em decorrência dele que a

¹⁵ Conforme Cano (1998, pp. 182 – 183), o processo de integração do mercado nacional gerou três efeitos diferentes: i) de *Bloqueio* ou *inibição* – não poderia a periferia repetir o mesmo processo histórico de desenvolvimento urbano-industrial ocorrido em SP, ainda que tais efeitos fossem parcialmente contornados por decisões macropolíticas de investimentos feitos pelo governo federal. ii) de *Destruição* – provocados pela concorrência que empreendimentos mais eficientes implantados pelo capital do pólo provocam sobre aos similares periféricos, em geral mais obsoletos, ou outra desvantagem concorrencial. iii) de *Estímulo* – manifestada através da ampliação do grau de complementaridade (agrícola ou industrial) inter-regional.

¹⁶ Conforme Tavares (1999), o projeto nacional-desenvolvimentista de industrialização pesada foi iniciado ainda com Vargas, no seu segundo governo, com a criação de grandes empresas estatais, de que são exemplos a Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás e o BNDE (na época, sem o “S” de social). Esse projeto continuou através do plano de metas do governo JK.

¹⁷ Em 1956 acontecia, pela primeira vez, de a participação da indústria na renda interna ultrapassar a da agricultura (OLIVEIRA, 1972).

hierarquização se faz, vinculando os centros urbanos nacionais ao processo de acumulação industrial.

Na passagem de uma fase para outra da industrialização nacional, a disparidade de crescimento entre as regiões do país fez surgir a *questão regional*¹⁸. Conforme Cano (1998), a problemática dos desequilíbrios regionais do país decorria, em essência, do próprio processo histórico de formação de cada região. Estes desequilíbrios seriam acentuados após os anos 1930 por conta do ritmo diferenciado de crescimento da economia paulista *vis-à-vis* às demais economias regionais, em função do atraso destas no desenvolvimento de relações capitalistas de produção. Estes desequilíbrios seriam acentuados com o início da industrialização pesada¹⁹, após 1955. Nesse sentido, Singer (1977) ressalta que a atuação do governo federal, ao garantir estímulos e subsídios a ramos industriais novos (indústria automobilística, siderurgia, petroquímica) não pôde ou não quis impedir que os investimentos se dirigissem em sua maior parte para São Paulo, de modo que grande parte dos recursos da União despendidos sob a forma de investimentos diretos, subsídios cambiais, financiamento a juros baixos etc., acabaram também sendo aplicados em São Paulo.

Ao fim dos anos 1950, portanto, a *questão regional* suscitada devido à grande desigualdade entre os níveis de desenvolvimento das regiões periféricas²⁰ em relação ao Sudeste do país, conclamava para a mudança na atuação do Estado brasileiro, a fim de que o desenvolvimento (industrial) fosse levado às demais regiões. Esta reivindicação encontrou mais eco no Nordeste, por conta de a questão regional nesse espaço do território nacional ser, dentre outros fatores, mais antiga e assumir socialmente maiores dimensões (fortes secas e quadro de miséria social reinante).

A criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, seria o marco dessas mudanças. Coube à autarquia prover políticas de desenvolvimento na região, por meio da coordenação de uma política de incentivos fiscais e financeiros para a realização de investimentos produtivos na região. No âmbito do Estado nacional, passou a ser

¹⁸ Para uma sucinta análise do surgimento da questão regional nos anos 1950, ver Cano (1998), capítulo 1.

¹⁹ De acordo com Faria (1976), a concentração geográfica das modernas atividades industriais, valendo-se das economias de localização já existentes, ao desenvolver-se, criou novas economias externas que reforçaram o caráter geograficamente concentrado do parque industrial, que se deu basicamente no Sudeste do país, principalmente em São Paulo. Isso fazia com que este estado, consoante com a lógica do mercado, fosse preferido para os investimentos privados, e os grandes investimentos públicos do Plano de Metas reforçaram ainda mais a concentração industrial existente em São Paulo.

²⁰ Uma primeira interpretação teórica consistente sobre as desigualdades regionais no Brasil foi elaborada na década em fins de 1958, o famoso relatório do GTDN (1967), escrito por Celso Furtado, em 1959, e que serviu de base para a instituição da SUDENE.

exigido que este orientasse o fluxo do investimento no sentido de sua distribuição pelo território do país²¹.

Nessa época, pois, a rede urbana nacional se consolida, e tem início o processo de *integração produtiva* entre a economia do centro dinâmico do país (São Paulo) com as demais regiões periféricas, ou seja, Norte e Nordeste. No tocante ao Nordeste, as políticas nacionais de deslocamento do capital produtivo do polo da economia para a periferia se agregam ao conjunto das políticas regionais do período 1960-1980. Dentro do contexto de integração do território à orbita de acumulação capitalista nacional, essas políticas foram um ingrediente fundamental para o processo de desenvolvimento industrial e urbano do Nordeste, com ampliação da sua rede urbana conseqüentemente. Note-se, desde logo, que a questão regional traz como elemento subjacente a urbanização em sua forma verticalizada²².

A partir dos anos 1960, portanto, as relações entre o Nordeste e o Sudeste entrariam em uma nova fase, agora centrada na *integração produtiva*, mas já produzindo efeitos espaciais importantes. Ou seja, nessa nova fase da divisão inter-regional do trabalho caberia às economias periféricas a função de complementaridade em relação à economia do núcleo dinâmico (OLIVEIRA, 1977; GUIMARÃES NETO, 1989; CANO, 2008). Assim, de tradicional região produtora de bens de consumo não-duráveis, o Nordeste, após 1960, converte-se numa região industrial mais especializada em bens intermediários.

Esse papel de complementaridade das regiões periféricas em relação ao núcleo dinâmico iria aprofundar-se e se tornar mais acentuado com a retomada do crescimento econômico a partir de 1968.

Entre 1970-80, no período de consolidação da indústria pesada e do maior preenchimento de células da matriz industrial nacional, a periferia, mais bem-dotada de recursos naturais, é acionada, uma vez que a acumulação industrial nessa fase exigia uma articulação periférica ainda mais intensa (CANO, 2008). É com este objetivo que grandes projetos (hidrelétricos, não-ferrosos, químicos e petroquímicos) foram implantados na periferia, acelerando o seu crescimento. Como frisa o autor, esse fator, somado aos anteriores efeitos das políticas regionais de desenvolvimento implantadas a partir de meados dos anos 1960 (promoção dos investimentos em indústrias leves e de insumos) permitiu importante processo de desconcentração industrial regional. Nesse período, ocorreu uma

²¹ Outras instituições também criadas nos anos 1950 foram transformadas em superintendências nos anos seguintes, como SUDAM, em 1966; SUDESUL, em 1961; SUDECO, em 1967 e SUFRAMA (instituído a Zona Franca de Manaus) também em 1967 (CANO, 1998, p. 20).

²² Para uma maior compreensão desse processo, ver Schmidt (1983), capítulo 2.

“desconcentração virtuosa”, pois, paralela à taxa alta de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da periferia nacional (9%), a taxa de crescimento do núcleo dinâmico (economia paulista) também foi bastante elevada (média de 8,2%). Na indústria de transformação, o crescimento da periferia foi de 10,2%, ao passo que o crescimento de São Paulo foi de 8,1% (CANO, 2008, p. 63).

Vale ressaltar que o fenômeno da desconcentração industrial não se deu apenas no sentido “estado de São Paulo ao restante do país”, mas que foi acompanhado por outro vetor “Região Metropolitana de São Paulo ao Interior Paulista” (CANO, 2008). A indústria do interior paulista aumenta sua participação nacional de 14,7% para 19,8%, por uma série de razões, dentre as quais destacam-se: as políticas de descentralização do estado de São Paulo e do governo federal; políticas de atração municipal de muitos municípios do interior; os custos (efetivos e imputáveis) da concentração na RMSP; os investimentos federais implantados no interior; as políticas de incentivo às exportações e o Proálcool (CANO, 2008, p. 74).

No período seguinte, durante a “década perdida” (1980-1989) tem-se o arrefecimento da desconcentração industrial, provocada, principalmente, por conta da crise fiscal e financeira do Estado e dismantelamento das estruturas de planejamento e formulação de políticas regionais e nacionais de desenvolvimento (CANO, 2008). Conforme o autor, boa parte da desconcentração industrial que ainda passa a ocorrer se deveu “à continuidade dos incentivos fiscais no Norte e Nordeste e a ‘guerra fiscal’ (agora territorialmente mais extensiva)” (CANO, 2008, p. 105). Nesse período a produção industrial do Brasil aumentou 8,2% e a de São Paulo apenas 2,8%. Por pequena que seja a diferença da taxa de crescimento nacional em relação ao período anterior, a queda da participação paulista já revelava a “inflexão do processo de desconcentração” (CANO, 2008, p. 115). Tal como no período anterior, a desconcentração sofrida por São Paulo teve dois vetores (para o restante do país e para o interior do estado de SP), com as perdas relativas se concentrando na participação nacional da RMSP. A participação da RMSP caiu, passando dos 33,6% de 1980 para 28,8% em 1989, enquanto a participação do interior paulista teria subido de 19,8% em 1980 para 21,4% em 1989 (CANO, 2008, p. 118).

Como resultado desse processo de desconcentração industrial, a economia nordestina apresentou, nas décadas de 1970 e 1980, a mais elevada taxa média de crescimento do PIB no país²³, com uma média de 6,3% ao ano (MAIA GOMES, 1991 *apud* ARAÚJO, 1995, p. 127). De acordo com os dados da Tabela 1.1, referente à participação setorial do PIB na

²³ O resultado corroborava, portanto, a colocação de Cano (1998), ainda para os anos 1970, de que a periferia recebeu mais *estímulos* entre os efeitos da integração do mercado nacional.

composição global do PIB no Nordeste para o período 1960/1999, observa-se, a partir dos anos 1970, a redução do peso do setor agropecuário na composição do PIB nordestino e a concomitante evolução da participação dos setores industriais e de serviços, principalmente.

Tabela 1.1: Nordeste - participação do PIB setorial no PIB global da região, em anos do período 1960/1999

Ano	Participação (%)			Total
	Agropecuária	Indústria	Serviços	
1960	30,5	22,1	47,4	100,0
1970	21,0	27,4	51,6	100,0
1980	17,3	29,3	53,4	100,0
1990	13,3	28,5	58,2	100,0
1999	9,7	26,0	64,3	100,0

Fonte: SUDENE (2000 apud CARVALHO, 2003, p. 338).

Nesse período, como já ressaltado, foi relevante a importância dos incentivos fiscais regionais na implantação da “nova indústria” e as políticas setoriais voltadas para a industrialização pesada, contempladas no II PND, cujas fontes de financiamento não se limitaram àquelas consideradas nas políticas de desenvolvimento regional (GUIMARÃES NETO, 1989; CANO, 2008). Ou seja, a participação do Estado brasileiro foi de fundamental importância, quer seja por meio da oferta de infraestrutura e de incentivos fiscais, do fornecimento de créditos e incentivos financeiros, quer seja, sobretudo, através da articulação dos capitais envolvidos (GUIMARÃES NETO, 1989; 1995; ARAÚJO, 1995).

Como visto pelas informações constantes na Tabela 1.1, o setor de serviços também aumentou seu peso no Nordeste, na esteira da expansão da economia urbana que passou a caracterizar a região desde a década de 1970, dado o processo de industrialização e urbanização. O setor de serviços, apesar de difícil mensuração, as estimativas feitas por Cano (2008), a partir da análise das Contas Regionais, demonstram que este setor também se desconcentrou nas décadas de 1970 e 1980, e a região Nordeste foi uma das ganhadoras. Visto pela ótica do emprego, a região Nordeste foi a que apresentou maior crescimento no setor, de 4,5%, bem à frente das regiões Norte e Centro-Oeste, com apenas 1%; as demais, dado o fato de possuírem uma urbanização mais consolidada, tiveram perdas em vários segmentos (CANO, 2008, p. 100).

A crise dos anos 1980, com a debilidade fiscal e financeira do Estado, provocou drástica redução da formação bruta de capital, gerando, conseqüentemente, dificuldades para a implementação de políticas regionais e/ou nacionais. A adoção do ideário neoliberal, a partir dos anos 1990, implicou o abandono pelo Estado dos instrumentos de planejamento regional,

levando vários estados a lançarem mão de mecanismos diversos (a “guerra fiscal” é o mais famoso deles) para atração de investimentos privados, dado o vazio deixado pela falta de planejamento do Estado nacional (ARAÚJO, 1999; CANO, 2008). Daí a constatação da inviabilidade do modelo neoliberal e da premente necessidade de uma “política nacional de desenvolvimento regional” (ARAÚJO, 1999) para a retomada da coordenação pelo Estado dos rumos do desenvolvimento nacional.

Sobre o peso que o setor público sempre teve na economia do Nordeste, Araújo (1995, p. 131) é enfática ao afirmar que:

(...) nas diversas regiões brasileiras, o Estado patrocinou fortemente o crescimento econômico. Porém, no Nordeste, pode-se afirmar que sua presença foi o fator determinante da intensidade e dos rumos do dinamismo ocorrida nas últimas décadas. Direta ou indiretamente, foi o setor público quem puxou o crescimento das atividades econômicas que mais se expandiram na região, nos anos 70 e 80, segundo dados da SUDENE (1992): bens imóveis e serviços às empresas; atividades financeiras; produção de energia elétrica e abastecimento de água; serviços comunitários sociais e pessoais; e comércio. Juntas, essas atividades somam dois terços do PIB regional. (...) Em muitas delas, o investimento público foi fundamental. Aliás, o setor público tem no Nordeste um peso maior na formação bruta de capital fixo total do que na média do nacional. Investindo, produzindo, incentivando, criando infraestrutura econômica e social, o estado se faz presente com grande intensidade na promoção do crescimento da economia nordestina.

O fato é que a integração econômica “solidarizou” a dinâmica do Nordeste às tendências mais gerais da economia nacional (OLIVEIRA, 1990; GUIMARÃES NETO, 1989), embora tenha deixado, internamente, menos solidária e mais heterogênea (ARAÚJO, 1995; CARVALHO, 2003).

O Estado nacional, mediante políticas explícitas de desenvolvimento regional e outras decisões macropolíticas, criava um conjunto de transformações que iria repercutir positivamente na região, embora alguns estados fossem mais favorecidos na distribuição de projetos e recursos financeiros que os demais, notadamente os estados da Bahia e Pernambuco, seguidos de longe pelo Ceará²⁴. Embora o capital industrial comece a penetrar na região Nordeste no período 1962-67, alguns estados só seriam atingidos por essa dinâmica nos anos 1970. Clementino (1990) menciona que este foi o caso do Rio Grande do Norte, onde os efeitos da industrialização só aconteceram a partir da década de 1970, cujos destaques são a

²⁴ Sobre a concentração dos recursos da SUDENE nos seus primeiros anos de sua atuação na região, Ribeiro (1976 *apud* ARAÚJO, 2009, p. 96) chama a atenção as cifras de Pernambuco, 25,1%, e Bahia, com 48,2%, seguidos de longe pelo Ceará, com 7,1% dos investimentos da SUDENE. Ou seja, apenas dois estados (Bahia-BA e Pernambuco-PE) abocanharam 73,3% do total de investimento da SUDENE na região, refletindo o padrão anterior de localização da atividade industrial dos anos 1960.

mecanização das salinas, a modernização dos processos de extração de scheelita, a criação de um moderno parque têxtil e o início da produção de petróleo e gás natural no estado.

Embora os investimentos industriais tenham ficado restrito a algumas cidades ou determinadas espaços dentro de cada estado²⁵, a infraestrutura básica de estradas de rodagem, energia elétrica e comunicações foram, a partir de então, levadas, em maior ou menor grau, para todos os espaços dos estados da região. Ao chegar nos anos 1980, o Nordeste já estava plenamente integrado à economia nacional, com as políticas de desenvolvimento regional tendo provocado significativas mudanças na estrutura industrial da região, ainda que, conforme Cano (1998), não tenham ela atingido seus objetivos precípuos, quais sejam, o problema da miséria e do desemprego regional, aberto ou disfarçado.

Até os anos 1980, viveu-se meio século de “acomodação social” (1930-80) provocado pelo crescimento da economia nacional puxado pela industrialização, com aumento da urbanização, da economia urbana e do emprego. Na vigência da “década perdida” (1980-91), marcada pela crise econômica, a economia paulista teve um pífio crescimento e ocorreu uma migração de retorno ao Nordeste. Os fatores principais apontados por Cano (2008, p. 205) para isto foram: expansão do emprego público e do turismo, maturação tardia de investimentos de grande porte, expansão de cidades médias e urbanização”.

O período 1991-2000 é marcado pela adoção do Neoliberalismo, cuja consequência mais nefasta é a continuidade de baixo crescimento da economia, e a impossibilidade de retomada do crescimento, dada à orientação da política macroeconômica adotada, assentada no receituário do Consenso de Washington, retirando do Estado a soberania na execução da política econômica (CANO, 2008). A urbanização, porém, continuou a crescer na periferia, principalmente no Nordeste, por conta dos efeitos da Constituição de 1988, que descentralizou recursos financeiros para os municípios e, principalmente, expandiu o gasto social, com a incorporação de grande contingente populacional resgatado da miséria por conta da ampliação da cobertura dos benefícios da Previdência Rural e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). (CANO, 2008). A expansão urbana que passa a ocorrer no semiárido, portanto, pode ser atribuída a um dos efeitos dessas políticas sociais, responsáveis por uma acomodação social e urbana significativas. Tem-se, portanto, uma “urbanização movida por políticas sociais” que constitui o “caso sui generis de urbanização” (CANO, 2011b, p. 284).

²⁵ O caso do estado do Rio Grande do Norte é exemplar, quanto a este fato; neste estado, as dinâmicas se restringiram as duas principais cidades e adjacências – Natal e Mossoró –, fato que repercute e se repete ainda em momentos mais recentes (CLEMENTINO, 2003).

O avanço do capitalismo sobre a periferia, ou seja, as transformações estruturais pela qual passara a economia nordestina, refletiu no aumento da urbanização da região. Foi a partir dos anos 1960, portanto, que a realidade urbana do Nordeste muda consideravelmente. Em relação ao interior da região nordestina, eram poucas as cidades²⁶ consideradas importantes nos anos 1950, e todas tinham suas economias vinculadas aos setores agrícola e mineral (CARVALHO, 2003). Naquela época, a quase totalidade da infraestrutura de transportes se referia às estradas construídas pelo DNOCS que executava um leque de ações no Nordeste: açudes, poços, estradas, aeroportos e sistemas de abastecimento de água. Assim, até o fim dos anos 1950, os trechos de estrada asfaltadas eram bastantes reduzidos. Conforme Carvalho (2003), não passavam de 100 a 150km dentro de cada um dos estados da região.

Nos anos 1960, portanto, as operações processadas na economia nordestina ampliaram a economia urbana, de modo que a acumulação se tornou cada vez menos rural, refletindo no aumento da urbanização do Nordeste. Os investimentos na ampliação da oferta de energia elétrica e construção de estradas de rodagem levaria a rede urbana nordestina a se expandir, embora a população urbana só ultrapassasse a população rural no ano de 1980, com 50,46% de urbanização, conforme Tabela 1.2, abaixo.

Tabela 1.2: Região Nordeste: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização - 1940-2010

ANO	População			Tx. Crescimento (% a.a.)			Tx. Urban.
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
1940	14.434.080	3.381.173	11.052.907	-	-	-	23,42%
1950	17.973.413	4.856.197	13.117.216	2,22%	3,69%	1,73%	27,02%
1960	22.157.070	7.552.064	14.603.658	2,11%	4,51%	1,08%	34,08%
1970	28.111.551	11.756.451	16.355.100	2,41%	4,53%	1,14%	41,82%
1980	34.815.439	17.568.001	17.247.438	2,16%	4,10%	0,53%	50,46%
1991	42.497.540	25.776.279	16.721.261	1,83%	3,55%	-0,28%	60,65%
2000	47.741.711	32.975.425	14.766.286	1,30%	2,77%	-1,37%	69,07%
2010	53.073.882	38.819.594	14.254.288	1,06%	1,65%	-0,35%	73,14%

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Conforme os mesmos dados, a taxa de crescimento da população urbana nordestina também foi vigorosa: situou-se acima de 4,5% nas décadas de 1950-60 e de 1960-70, e de 4,1% entre 1970-1980, taxas estas duas vezes mais que a população total e quatro vezes maior que a

²⁶ Carvalho (2003) elenca 22 cidades assim distribuídas pelos nove estados: Jequié e Feira de Santana (BA); Penedo e Propriá (SE); Penedo e Arapiraca (AL); Catende, Garanhuns e Caruaru (PE); Campina Grande e Souza (PB); Mossoró, Caicó, Currais Novos e Ceará-Mirim (RN); Crato, Sobral e Maranguape (CE); Picos, Parnaíba e Campo Maior (PI); e Pedreiras (MA).

expansão da população rural. No contexto de crescimento da urbanização nordestina, Carvalho (2003) chama à atenção para a urbanização que passou a ocorrer no semiárido. Conforme o autor, desde os anos 1960, o semiárido é um dos espaços com a maior taxa de crescimento urbano dentro do Nordeste, o que é corroborado pelo fato de os espaços interioranos que apresentaram maior crescimento urbano terem sido os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, ou seja, estados nordestinos que possuem grande parte de suas áreas territoriais dentro do Semiárido²⁷.

São vários os elementos explicativos do aumento da urbanização do semiárido nordestino. Um forte argumento diz respeito à desestruturação da sua “economia tradicional” rural (MAIA GOMES, 2001). Outro, diz respeito ao arrefecimento da migração²⁸ extra regional, por conta da reestruturação das economias de outras regiões do país, bem como da conjuntura de crises econômicas nos anos 1980-90. Relevante também foram os “novos dinamismos” surgidos na economia nordestina nos anos 1980/90, como, para citarmos apenas o interior da região, a agricultura de grãos, principalmente soja (no oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sudeste do Maranhão), a fruticultura irrigada viabilizada por grandes projetos nacionais de irrigação (como nos polos Petrolina-Juazeiro, e Assu-Mossoró) e em áreas dos vales úmidos de quase todos os estados da região, alguns serviços modernos (surgidos nesses e em outros espaços do Nordeste). (ARAÚJO, 1995; CARVALHO, 2003). Cabe ainda mencionar a atração de *indústria para o interior dos Estados por meio de fortes incentivos fiscais* nos anos 1990/2000, no qual o estado do Ceará²⁹ é um notório exemplo. Além desses fatores estruturais, o ciclo de “crescimento com inclusão social” dos governos nacionais do Partido dos Trabalhadores, de 2003 a 2014, impactou bastante a região Nordeste, sendo importante fator na sustentação da urbanização.

Vale ressaltar que mesmo nos espaços não inseridos dinamicamente do semiárido a urbanização tem crescido, inclusive as pequenas cidades, fato que torna preocupante devido à falta de oportunidades de inserção no mercado de trabalho, dadas as fragilidades e escassez da atividade econômica (onde até mesmo as opções no setor informal são restritas), somadas às

²⁷ A área territorial desses estados dentro do Semiárido são a seguinte: Ceará (92,51%); Rio Grande do Norte (84,66%); Paraíba (80,45%) e Pernambuco (64,97%) (CARVALHO, 2003, p. 328). Essas áreas aumentam de dimensão a partir da nova delimitação do semiárido, de 2017.

²⁸ As migrações de origem rural-urbana passaram a ser feitas, inicialmente, para as cidades de porte médio, seguida depois para as cidades de qualquer tamanho. Nesse sentido, aumentou o número de povoados e vilas, “mas são poucas as pequenas cidades cuja população cresce como resultado do dinamismo de suas atividades econômicas” (CARVALHO, 2003, p. 329).

²⁹ Ver Amaral Filho (2003).

dificuldades de atendimento da demanda por água³⁰ que essa urbanização requer. Nesses locais, a renda da população é praticamente toda proveniente de transferências: esse é o caso das rendas oriundas das aposentadorias, principalmente as rurais (SOUZA, 2012), e salários do setor público, das transferências recebidas pelas prefeituras (via FPM e outros) e dos gastos realizados pelos governos (estadual e federal).

Daí que, para a problemática da urbanização nesses pequenos municípios do semiárido inseridos em espaços não-dinâmicos, urge a necessidade de criação de uma “nova frente de expansão econômica” capaz de gerar renda e emprego (CARVALHO, 2003, p. 343). Nessa tarefa, o aumento do gasto (ou do investimento) do governo é apontado, pelo autor, como o primeiro fator³¹ para a retomada do desenvolvimento do Nordeste.

1.3 A mudança na atuação do Estado no Nordeste no período recente (pós anos 2000)

A atuação do Estado no Nordeste, período recente, pós anos 2000, está compreendido dentro da atuação geral do Estado brasileiro, ou seja, no conjunto das políticas nacionais realizadas no período 2003-2014.

Dentro dos anos 2000, o período de 2004 a 2010 equivale a um curto ciclo de crescimento da economia brasileira. Os fatores do crescimento da economia brasileira foram tanto externos como internos: no plano externo, o destaque foi o “efeito China” que possibilitou alta demanda e valorização das nossas *commodities* (minerais e agrícolas), com o país atingindo grandes superávits na balança comercial (HIRATUKA; SARTI, 2015); do ponto de vista interno, tem-se os incentivos ao mercado consumidor – favorecido pelo aumento dos investimentos públicos (infraestrutura econômica e social), ampliação (e inclusão) do crédito, valorização do salário mínimo, aumento das transferências de renda às famílias (CARVALHO, L., 2018) – que favorecia o crescimento do emprego e da renda que, por sua vez, reforçava o mercado interno, numa espiral de crescimento.

³⁰ Segundo Carvalho (2003, p. 331), o processo de crescimento urbano do Nordeste vem contribuindo para tornar mais difícil o atendimento da demanda de água na região, agravado ainda pelo fato do crescimento expressivo no semiárido, quadro que se tornou mais preocupante com as secas mais acentuadas nos anos 1990, quando as secas correram em sete, dos dez anos da década. Esse processo de escassez hídrica se acentuou ainda mais nos últimos anos: de 2012 a 2017, o Nordeste tem passado pelo maior período de seca de sua história, e alguns reservatórios de áreas populosas do Semiárido têm entrado em colapso, no ano de 2015, e ainda não têm recuperado o nível mínimo para retomada do abastecimento regular das populações urbanas.

³¹ Os demais fatores elencados são o investimento privado, o consumo das famílias e os setores não-governamentais.

Ou seja, apesar de favorecido pela conjuntura externa (entre 2003 a 2011), o curto ciclo de crescimento nacional também se deve às opções de política econômica do governo federal. Embora não tenha apresentado rompimento com os principais pilares da política econômica neoliberal³² vigente desde fim dos anos 1990 (PAULANI, 2017; CARVALHO, L., 2018), o governo Lula tomou medidas na área econômica que favoreceu o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais (FAGNANI, 2011). Vai ser no segundo governo Lula, que tecnicamente começaria em 2006, que diante do favorável cenário econômico, se resolve “soltar os freios” da economia nacional, por meio da adoção de medidas de cunho desenvolvimentista ancorada nos seguintes pontos: (i) nos estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o produto potencial da economia, (ii) nas transferências de renda e aumento real do salário mínimo para acelerar o desenvolvimento e (iii) no aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo (SANTOS; LOPREATO, 2016, p. 22).

A reversão do cenário internacional com a crise financeira do fim de 2008 fez a economia brasileira retrair seu produto em 2009, voltando a crescer em 2010³³, apesar de não conseguir reverter a tendência de desaceleração da economia. Não restou dúvidas de que a atuação positiva do Estado foi responsável por atenuar os impactos da crise mundial sobre a economia brasileira, bem como manutenção das melhorias sociais. Como enfatizou Quadros (2014), a continuidade das melhorias sociais só foi possível devido à não adoção pelo governo federal do receituário ortodoxo na orientação da política econômica e social.

Sob o governo Dilma, o cenário no campo econômico muda consideravelmente. No ano de 2011, primeiro ano do governo Dilma I, a adoção de uma agenda de austeridade pelo ministro Levy implicou redução dos investimentos³⁴ públicos federais e na consequente redução do ritmo de crescimento da economia, apesar da continuidade das políticas sociais. A média do crescimento do PIB no período 2004-2010 foi de 4,4 %. A partir de 2011, porém, a taxa de

³² Apesar das ações de caráter mais desenvolvimentista e de maior atuação do Estado, a política macroeconômica manteve-se estruturada sobre o tripé *câmbio flexível – metas de inflação – meta fiscal*.

³³ A retomada da agenda se deu mediante uma política anticíclica implementada em 2010, com o lançamento do “PAC 2”, contemplando novo bloco de investimentos públicos (e privados) para retomar o nível de atividade econômica.

³⁴ O ajuste fiscal para promover o superávit primário só foi possível devido a uma redução fortíssima do crescimento do gasto público: em 2011, o investimento público caiu dramaticamente em termos reais, com queda de 17,9% no investimento da administração pública e 7,8% no investimento das empresas estatais. Dado o peso do Estado, a política contracionista do governo levou também a um declínio pronunciado do investimento privado, fazendo o investimento agregado (público e privado) da economia cair rapidamente. A formação bruta de capital fixo cresceu apenas 1,8% em média no período 2011-2014, contrastando fortemente com o período entre 2004 a 2010, que crescia a uma taxa média de 8%, chegando a atingir pico de 18% em 2010 (SERRANO; SUMMA, 2015).

crescimento começa a cair, apresentando uma média de apenas 2,1% no período de 2011-2014, sendo que no último ano o crescimento foi próximo de zero, ou seja, 0,1% (SERRANO; SUMMA, 2015). O resultado final foi a crise econômica a partir de 2015, no início do segundo governo Dilma, que culminaria no impeachment da presidenta no ano seguinte (o Golpe de 2016).

Nos anos 2000, as políticas setoriais e, principalmente, as sociais do governo federal representaram um avanço na redução das desigualdades regionais, favorecendo as regiões menos desenvolvidas do país (Norte e Nordeste).

Dentre os fatos marcantes no desenvolvimento regional brasileiro recente, apontado por Resende *et. all.* (2015), destaca-se em relação ao Nordeste o seguinte: *Crescimento das cidades médias* (na faixa de 100 mil a 500 mil habitantes), conforme demonstraram os resultados do Censo 2000 e 2010, em que estes municípios tiveram crescimento da população acima da média nacional e de todas as outras faixas de porte populacional. Ainda a evolução do *PIB per capita* foi maior também nesse porte de municípios; *Crescimento puxado pelo consumo das famílias mais pobres* (que beneficiou em maior medida as regiões Norte e Nordeste) impactou fortemente o setor de comércio e serviços na região Nordeste, devido às políticas de transferências de renda e aumento real do salário mínimo durante toda a década de 2000. O PIB de comércio e serviços no Nordeste cresceu 4,48% a.a., entre 2000 e 2010, enquanto a média nacional foi de 3,47%; *Queda nas desigualdades socioeconômicas*, conforme medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), este índice passou de 0,516 em 2000 para 0,662 em 2010 (apesar de ainda permanecer entre o menor das regiões do país); *Políticas nacionais agindo como política regional* – como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – na qual a região Nordeste, exceto em relação ao PRONAF, ficou relativamente com maior parcela dos recursos entre 2000 e 2010; *Maior crescimento das vagas no ensino superior* (público e privado) nas regiões Norte e Nordeste. Ou seja, à exceção do primeiro fator elencado, todos os demais impactaram de forma relevante as regiões Norte e, principalmente, Nordeste do país.

Na primeira década do século XXI, portanto, passou a haver uma tentativa de retomada da atuação do Estado no desenvolvimento do país. No entanto, não predominam mais as políticas regionais, mas somente políticas nacionais. Do ponto de vista regional, ocorreu o que Araújo; Guimarães Neto (2015, p. 203) denominaram de políticas regionais

implícitas, quais sejam, “as políticas nacionais que têm rebatimento regional, que são também positivas no combate à desigualdade regional”.

Como apontado por Resende *et. all*, (2015), as políticas existentes de cunho explicitamente regional são os fundos constitucionais de financiamento³⁵ – o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO) – instituídos pela Constituição Federal de 1988. No tocante à região Nordeste, objeto de aplicação, por lei, de metade dos recursos do fundo, entre 2004 e 2010, de acordo com dados levantados pelos autores, foram aplicados pelo FNE no Nordeste o valor de R\$ 50,2 bilhões; esta cifra equivalia apenas 11,7% do montante de R\$ 428,1 bilhões das demais políticas *implícitas* (PBF, BPC, PRONAF, MCMV) despendidas na região, no mesmo período. A distribuição espacial dos recursos dessas políticas pelo território nacional corroborava a afirmação de que, mesmo não tendo objetivos regionais explícitos (como os fundos constitucionais), estas políticas têm efeitos na redução das disparidades regionais, ou seja, essas políticas nacionais atuam implicitamente como políticas regionais. Em relação ao montante de recursos disponibilizados pela política social no período, como o PBF (de R\$ 41,03 bi) e o BPC (R\$ 35,4 bi), somados, superavam, em muito, os recursos disponibilizados do FNE para a região Nordeste (o mesmo ocorrendo para a região Norte) no mesmo período.

As políticas sociais de transferência de renda (aposentadorias rurais, BPC, PBF) associadas à política de valorização do salário mínimo e à ampliação do mercado de trabalho formal também ocorrido na região na década de 2000, constituíram um fator de crescimento da economia regional. É inegável, portanto, a importância das políticas setoriais e sociais para o Nordeste. E maior impacto ainda é quando se observa os efeitos na região do semiárido, que representa 56% do espaço territorial do Nordeste e abriga 43% da sua população (representando também 12% do território nacional e 12% da população); dada essa dimensão, os fatos que ocorrem no sertão nordestino têm repercussão nacional (CARVALHO, C., 2018). Tamanha transformação fizera o flagelo social antes provocado pelas secas se tornar apenas um problema meramente econômico. Carvalho, C. (2018, p. 28) aponta como a característica marcante pós anos 2000 (do Nordeste pós-SUDENE), “a constituição de uma economia capaz de conviver

³⁵ A Constituição Federal de 1988, criou os fundos de financiamento constitucionais (regulamentado pela lei 7.827/89), concebidos como um dos mais importantes instrumentos de política pública para estimular as oportunidades de investimentos produtivos nas regiões do país “menos desenvolvidas” mediante a oferta de crédito subsidiado para o melhor aproveitamento dos recursos produtivos dessas regiões.

com estiagens prolongadas e a consequente perda de importância da seca como fenômeno provocador da pobreza e da migração”.

Além das políticas sociais propriamente ditas, as políticas públicas permanentes de saúde e, principalmente, de educação superior, tiveram consideráveis repercussões no Nordeste. Do ponto de vista das transformações no aspecto social regional, pode-se afirmar que nenhuma política foi mais importante que a educacional, a ponto de grandes economistas que trabalharam para o governo federal, como Celso Furtado (1997) e Romulo Almeida (1985), colocarem a questão educacional como parte da problemática do desenvolvimento regional.

Furtado (1997), na *Fantasia desfeita*, relatou sobre a dificuldade de formação de quadros técnicos na região nos primeiros anos da SUDENE. Naquela época, as instituições de ensino superior públicas federais formavam um número baixíssimo de alunos, além de serem, em sua grande maioria, advindos das classes sociais mais favorecidas da sociedade. Os cursos médios da época inviabilizam o vestibular para a maioria dos candidatos, oriundos dos setores populares. Diante desse fato, houve a mobilização e incentivos para a formação de pessoas oriundas das classes sociais populares, com concessão de bolsas de estudos que seriam mantidas no caso de ingresso em curso superior; além disso, houve garantias de colocação nos órgãos da SUDENE a partir do momento em que concluíssem os cursos de graduação, sem necessidade de migração de mão de obra qualificada para outras regiões do país. Em suas palavras:

Na luta contra o subdesenvolvimento, nenhum problema é de mais difícil solução do que aquele apresentado pela escassez de pessoal especializado e adequadamente motivado. (...) Era indispensável realizar um grande esforço no campo da formação de profissionais de nível superior, se o propósito era realmente mudar o Nordeste. (FURTADO, 1997, pp. 39-40).

Ao abordar sobre o papel das universidades no desenvolvimento regional, Romulo Almeida (1985) ressalta a função dessas instituições de contribuir na busca de alternativas aos problemas da região: “ela pode ser geradora de ideias e informações, formadora de uma consciência e de uma vanguarda de luta no sentido da dinamização e mobilização das forças sociais e políticas da região (...) e na formulação das políticas nacionais que afetam o Nordeste” (ALMEIDA, 1985, p. 168).

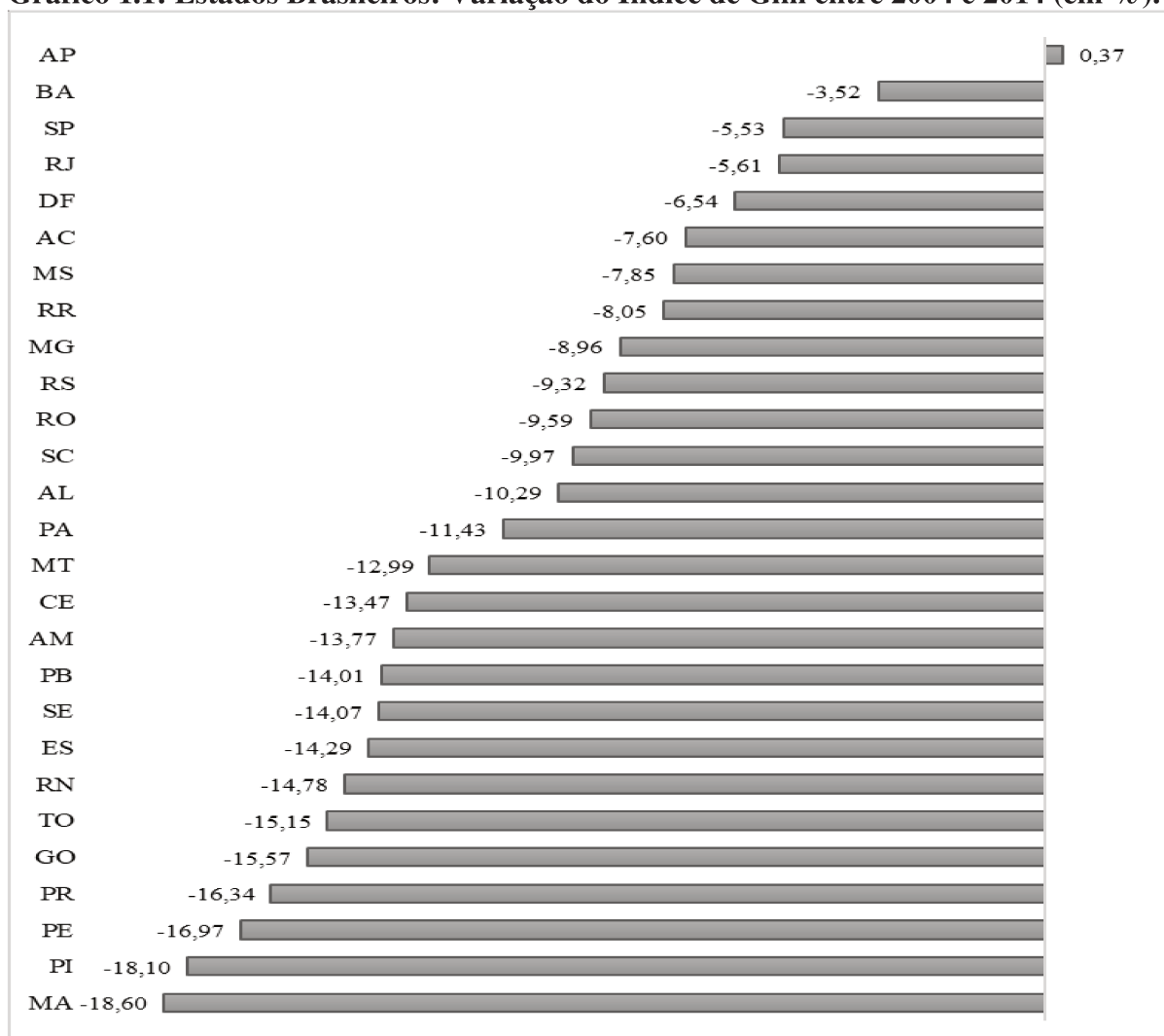
Na mesma linha, e com mais ênfase, Furtado (1992), três décadas após a fundação da SUDENE, reafirma o papel da universidade pública na construção de alternativas para romper o subdesenvolvimento, não só regional, mas nacional. Segundo Furtado, essa questão passa pela reversão da perversa distribuição dos ativos, em nível das coisas e das habilitações

sociais. No que diz respeito às habilitações sociais, entra a questão da educação superior, de modo a permitir requisitos para as pessoas se valorizarem nos mercados. Somente o conhecimento consistente da realidade social poderá dar suporte a um projeto político capaz de romper a lógica perversa do subdesenvolvimento. “Elaborar esse conhecimento é tarefa que só a Universidade pode cumprir”, concluiu.

É nesse sentido, da educação superior como política de desenvolvimento regional, que a expansão dos cursos e de matrículas na graduação, no período recente, faz sentido. Segundo dados do INEP (2018), o número de matrículas em cursos de graduação nas universidades públicas do Nordeste passou de 271.795 em 2000 para 438.090 em 2010; já no setor privado, a expansão foi ainda maior, passando de 141.914 em 2000 para 614.071 em 2010.

O avanço da educação superior pública no país foi um dos fatores que contribuíram para a redução da desigualdade de renda no país. Conforme estudo recente de Goes; Karpowicz (2017), em relatório apresentado ao Fundo Monetário Internacional (FMI), os principais determinantes para a queda da desigualdade no Brasil, no período 2004-2014, vieram da elevação da escolaridade entre os mais pobres, da formalização do mercado de trabalho ocorrida na década, além de programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Conforme o Gráfico 1.1, abaixo, constata-se que a redução da desigualdade foi mais significativa nos estados nordestinos, ou seja, nos estados mais desiguais da federação. Considerando o período de uma década (2004 – 2014), a maioria dos estados brasileiros (15 estados) apresentaram variação do índice de Gini superior a 10%, dentre os quais os estados nordestinos, exceto Bahia. As maiores reduções da desigualdade ocorreram com maior intensidade em três estados nordestinos: Maranhão, de -18,6%, Piauí, de -18,1% e Pernambuco, de -16,97%. Entre os estados nordestinos, o Rio Grande do Norte, com -14,78%, foi o quarto em que houve maior redução da desigualdade.

Gráfico 1.1: Estados Brasileiros: Variação do Índice de Gini entre 2004 e 2014 (em %).

Fonte: Góes; Karpowicz (2017).

Importa ressaltar que houve queda contínua da desigualdade, mas não ocorreu mudança significativa na concentração de renda na região Nordeste. Dados da Tabela 1.3, sobre a evolução temporal da desigualdade de renda no Nordeste no período 2004 – 2011, evidenciam o elevado o grau de concentração da renda. Os dados demonstram que o grupo dos 10% mais ricos da população nordestina se apropriou de aproximadamente 43% do total da renda das famílias; o grupo dos 50% mais pobres auferiu um pouco mais de 16% da renda, enquanto que o grupo das pessoas 20% mais pobres se apropria somente de certa de 3,34% do total da renda em 2011. Chama a atenção o alto grau de concentração da renda do grupo composto pelos 10% mais ricos que detinham “uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população do Nordeste ao longo dos anos analisados” (ARAÚJO; MORAIS, 2015, p. 45).

Tabela 1.3: Nordeste: evolução temporal da desigualdade de renda, 2004 - 2011.

Ano	Gini	Porcentagem da renda apropriada pelas pessoas					
		10% mais pobres	20% mais pobres	40% mais pobres	50% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos
2004	0,577	1,07	3,16	9,77	14,45	61,51	48,05
2005	0,566	1,10	3,28	10,08	14,89	59,24	46,69
2006	0,568	1,04	3,18	9,95	14,78	59,20	46,67
2007	0,556	1,01	3,23	10,18	15,13	59,63	45,43
2008	0,552	1,11	3,46	10,48	16,44	59,78	45,15
2009	0,551	1,06	3,26	10,41	16,62	59,57	44,86
2011	0,537	1,02	3,34	10,88	16,21	58,12	43,16

Fonte: Araújo; Moraes (2015, p. 46). Dados extraídos das Pnads do IBGE.

Quando se observa os principais componentes que formam a renda total³⁶, Araújo; Moraes (2014; 2015) constataram que as principais parcelas da renda que contribuíram para a redução da desigualdade de renda domiciliar *per capita* dentro das regiões do Brasil é a renda proveniente do trabalho, embora esta apresente menor intensidade na região Nordeste. No entanto, na região Nordeste, as principais contribuições para redução do índice de Gini, foram “aposentadorias e pensões públicas”, seguidas de “outras rendas”; a “renda do trabalho” ficou em terceiro entre os componentes de redução da desigualdade, entre 2008-2011 (ARAÚJO; MORAIS, 2014, p. 47).

A Tabela 1.4, abaixo, demonstra a participação de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total. Conforme dados, a renda do trabalho é a maior parcela da renda domiciliar (71%), seguida da renda de aposentadorias e pensões públicas (22%). A parcela da renda proveniente de “outros rendimentos” ficou com terceiro lugar na composição da renda (4,38%) no ano de 2011, sendo a parcela da renda que apresentou maior crescimento relativo entre 2004 a 2011. Para os pesquisadores, o aumento da participação desse componente na renda total das famílias “indica um potencial efeito dos programas de transferência de renda do Governo Federal, como o Programa Bolsa Família” (ARAÚJO; MORAIS, 2015, p. 48).

³⁶ No estudo, considerou-se que o rendimento domiciliar se compõe de 6 partes: a) *Rendimento do trabalho* (TRA) – inclui a renda do trabalho, do trabalho secundário e de outros trabalhos, tanto monetário quanto não monetário; b) *Aposentadoria e pensões públicas* (AP1) – rendimentos de aposentadorias e pensões recebidos do instituto de previdência ou do Governo Federal; c) *Aposentadorias e pensões* (AP2) – aposentadorias e pensões privadas; d) *Aluguéis* (ALU) – rendimentos de aluguel; e) *Abono e doações* (DOA) – são as doações recebidas de não morador e abono de permanência; f) *Outros rendimentos* (OUT) – incluem juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, dividendos e rendimentos provenientes dos programas de transferência do governo por meio de programas sociais (ARAÚJO; MORAIS, 2015, pp. 46-47).

Tabela 1.4: Nordeste: participação de cada parcela na renda total, 2004 – 2011.

Parcela	Participação (%) de cada parcela na renda total						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
TRA	0,7139	0,7161	0,7175	0,7133	0,7188	0,7035	0,7116
AP1	0,2173	0,2134	0,2084	0,2171	0,2117	0,2237	0,2204
AP2	0,0143	0,0151	0,0111	0,0147	0,0119	0,0124	0,0119
ALU	0,0102	0,0124	0,0110	0,0089	0,0120	0,0119	0,0087
DOA	0,0110	0,0102	0,0098	0,0086	0,0083	0,0069	0,0036
OUT	0,0333	0,0328	0,0422	0,0374	0,0373	0,0416	0,0438
Total	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

Fonte: Araujo; Morais (2015, p. 49). Dados extraídos das Pnads do IBGE.

Em relação ao fato de a renda do trabalho apresentar menor intensidade na redução da desigualdade no Nordeste, deve-se, provavelmente ao maior grau de informalidade³⁷ nas relações de trabalho *vis-à-vis* às demais regiões brasileiras. Essa “característica” do mercado de trabalho da região contribui, pois, na explicação para redução da desigualdade ter como principais determinantes as aposentadorias e pensões públicas (como previdência rural) os programas sociais de transferência de renda (como Bolsa Família e BPC) (ARAUJO; MORAIS, 2014).

Ademais, a elevada concentração da renda no Nordeste faz com que a dependência dos gastos públicos (transferências) permaneça, e detenha, assim, uma importância relativa também maior que nas demais regiões brasileiras.

Em resumo, além dos fatores estruturais pelos quais passou a economia nordestina (1960- 90), nos anos 2000, principalmente a partir de 2003, o país passou por um ciclo de “crescimento com inclusão social” que se estendeu até 2014. Nesse período, o aumento do emprego e do grau de formalização do mercado de trabalho, as políticas do governo federal de ampliação dos programas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, de inclusão financeira (crédito consignado) permitiram a inclusão de vários segmentos populacionais no consumo, reduzindo a pobreza extrema e a desigualdade social; destaca-se ainda a ampliação e interiorização das políticas públicas permanentes de saúde e, principalmente, de educação superior pública. Essas políticas impactaram bastante a região Nordeste, atuando como *políticas regionais implícitas*, dadas as condições de desigualdade

³⁷ Conforme o Censo de 2010, o contingente informal no mercado de trabalho do Nordeste era de 12,4 milhões de pessoas, aproximadamente 60% (59,4%) do total de pessoas ocupadas (20,9 milhões) no referido ano (GUIMARÃES NETO, 2014).

social em relação às demais regiões do país, somada ao fato da região ser hoje preponderantemente urbanizada, inclusive no semiárido.

Embora compartilhem de uma realidade geral, o Nordeste é muito heterogêneo tanto entre os Estados, quanto em suas sub-regiões na sua dinâmica econômica (ARAÚJO, 1995; GUIMARÃES NETO, 1998), bem como no que se refere aos investimentos e gastos públicos. No semiárido, portanto, o gasto do Estado, inclusive com as políticas públicas permanentes, constitui um importante fator na sustentação da urbanização, como procurar-se-á demonstrar nessa tese.

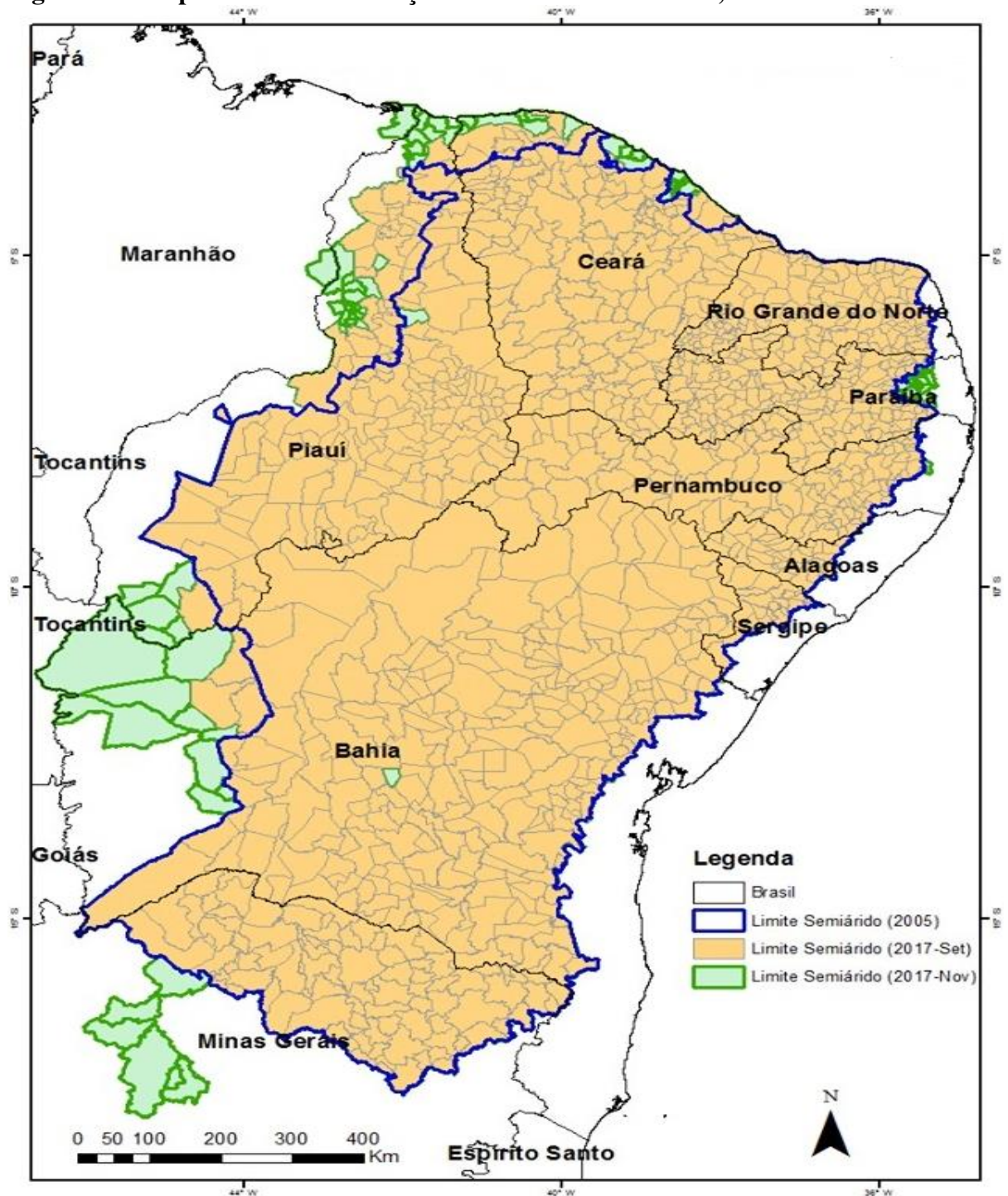
1.3.1 A atual delimitação do Semiárido e sua urbanização

A região Semiárida foi definida pela Lei n 7.827, de 27 de dezembro de 1989, que criou e estabeleceu as condições de aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Desde então, esse território passa por constante revisão, com fins de atualização da quantidade de municípios enquadrados como parte da região do semiárido brasileiro.

Mais recentemente, a resolução do Conselho Deliberativo da SUDENE – CONDEL nº 107, de 27 de julho de 2017 – determinou os municípios da região do Semiárido brasileiro, ou seja, quais municípios dentro da área de atuação da SUDENE são considerados prioritários e objetos de determinadas políticas públicas na região. A resolução do CONDEL nº 115, de 23 de novembro de 2017 – publicada no D.O.U. nº 232, acrescentou mais 73 (setenta e três) municípios, incluídos após interposição de recursos e conforme o critério de contiguidade.

De acordo com as resoluções de nº 107 e 115, os critérios elencados para a nova delimitação do Semiárido são aquelas áreas que apresentam: *i)* precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; *ii)* índice de Aridez igual ou inferior a 0,50; e *iii)* percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%. Assim, conforme os critérios técnicos e o de “contiguidade”, o semiárido brasileiro ficou com um total de 1.262 municípios. O mapa (Figura 1.1) e a Tabela 1.5, na sequência, mostram a atual delimitação do semiárido brasileiro/ nordestino.

Figura 1.1: Mapa da Nova delimitação do Semiárido brasileiro, 2017.



Fonte: SUDENE. Conforme resoluções nº 107 e 115 do ano de 2017.

Tabela 1.5: Semiárido Brasileiro/ Nordeste: Delimitação atual - 2018.

Unidade Territorial	Semiárido Brasileiro/ Nordeste			Semiárido Nordeste (Percentuais)			
	Nº Municípios	População (hab)	Área (km²)	Municípios	População	Área	DD
Semiárido Total (c/ MG)	1.262	27.870.241	1.128.697	100,0%	100,0%	100,0%	24,69
Semiárido Nordeste (s/ MG)	1.171	26.378.043	1.007.438	100,0%	100,0%	100,0%	26,18
Bahia	278	7.675.656	446.021	23,7%	29,1%	44,3%	17,21
Paraíba	194	2.498.117	51.306	16,6%	9,5%	5,1%	48,69
Piauí	185	2.805.394	200.610	15,8%	10,6%	19,9%	13,98
Ceará	175	5.827.192	146.889	14,9%	22,1%	14,6%	39,67
Rio Grande do Norte	147	1.922.440	49.073	12,6%	7,3%	4,9%	39,18
Pernambuco	123	3.993.975	86.341	10,5%	15,1%	8,6%	46,26
Alagoas	38	962.641	12.583	3,2%	3,6%	1,2%	76,50
Sergipe	29	478.935	11.093	2,5%	1,8%	1,1%	43,17
Maranhão	2	213.693	3.523	0,2%	0,8%	0,3%	60,66

Fonte: SUDENE. Resolução CONDEL nº 107, de 27/07/2017 e nº 115, de 23/11/2017. Elaboração própria.

Como já mencionado, o Semiárido nordestino foi um dos espaços que mais se urbanizou dentro do Nordeste, associado a fatores diversos. Atualmente, mais da metade dos municípios do Semiárido nordestino são urbanos. Conforme dados apresentados na Tabela 1.6, são 53,5% dos municípios urbanos (IBGE, 2018), isto é, possuem mais da metade de sua população residente no meio urbano. O estado do RN tem a maior taxa de urbanização do Semiárido e, relativamente, o maior número de municípios com população urbana acima de 50%. O estado com maior número de municípios urbanos é o da Bahia, seguido por RN, CE e PB, de acordo com os dados do IBGE (2018).

Tabela 1.6: Semiárido Nordeste: Nº de Municípios, População e Taxa de Urbanização por estado, conforme IBGE.

UF	Nº de Mun.	%	População do Semiárido Nordeste					Taxa de Urbanização por Nº Municípios		
			Total	%	Urbana	Rural	Tx Urb %	50% ou abaixo	Acima de 50%	%
RN	147	14,0	1.764.735	8,3	1.211.672	553.063	68,7	39	108	73,5
PB	170	16,2	2.092.400	9,8	1.418.612	673.788	67,8	74	96	56,5
PE	122	11,6	3.655.822	17,1	2.376.320	1.279.502	65,0	52	70	57,4
CE	150	14,3	4.724.705	22,1	3.018.886	1.705.819	63,9	54	96	64,0
BA	266	25,4	6.740.697	31,6	3.978.096	2.762.601	59,0	150	116	43,6
SE	29	2,8	441.474	2,1	250.082	191.392	56,6	10	19	65,5
AL	38	3,6	900.549	4,2	503.589	396.960	55,9	23	15	39,5
PI	127	12,1	1.043.107	4,9	520.375	522.732	49,9	86	41	32,3
Total	1.049	100,0	21.363.489	100,0	13.277.632	8.085.857	62,2	488	561	53,5

Fonte: SIDRA-IBGE (2018). Elaboração própria.

Em relação à urbanização no Nordeste, de um modo geral, Ojima (2015) chama à atenção o fato de que, com uma população mais urbana, inclusive em municípios de pequeno

porte, surgem oportunidades de atração e de retenção potencial da população. Nos pequenos e médios municípios, mais urbanizados, é fato que um conjunto de políticas sociais, não direcionadas para enfrentamento das secas, produziram “mais efeitos positivos do que as políticas de combate às secas de outrora” (OJIMA, 2015, p. 143).

Se antes os ritmos de crescimento da população do Semiárido em relação ao restante do Nordeste eram desconformes (1,5% para o Semiárido e 2,6% para o restante do NE, entre 1970-80), nas últimas décadas, esse ritmo de crescimento não apresenta mais essa desigualdade. Considerando os dados do último Censo Demográfico, as taxas de crescimento populacional, entre 2000-2010, foram: 0,8% para o Semiárido e 1,2% para o restante do NE, o que significa que “não apenas as taxas de crescimento estão em ritmo declinante, mas também que o ritmo de crescimento tende a convergir para valores muito próximos nas duas subáreas nos anos futuros” (OJIMA, 2015, p. 146). Ainda conforme o autor, embora a média de crescimento do semiárido nordestino tenha se apresentado relativamente baixa (menos de 1%), no período 2000-2010, a taxa de crescimento urbano de muitos municípios apresentou taxas superiores a 4% a.a.

É salutar, ainda, a observação de Ojima (2015, p. 147) de que a concentração da população em áreas urbanas, principalmente em municípios de pequeno porte, se, por um lado, possibilitaria o usufruto de melhor qualidade de vida, dada a possibilidade de oferecer mais serviços de educação, saúde e saneamento básico, por outro lado, traz também maiores dificuldades para a execução desses serviços, dado o fato de estes pequenos municípios apresentarem grande dependência de transferências intergovernamentais de recursos (da União e dos Estados).

Vale ressaltar que a expansão do gasto público foi uma reivindicação do processo de redemocratização e aprovação da nova constituinte no fim dos anos 1980. No período recente, a ampliação das políticas sociais deriva, portanto, do atendimento de vários artigos explícitos na Carta Constitucional de 1988. O aumento do repasse de transferências aos estados e municípios, favorecidos pelo crescimento da economia e demais políticas públicas federais é, pois, uma resultante das regras expressas na Constituição de 1988. Dada a relevância desse fato para a compreensão da realidade regional do presente estudo, no item seguinte são passados em vista pontos principais da Constituição Federal de 1988 e sua relação com o gasto público local.

1.3.2 A Constituição Federal de 1988 e o gasto público local

Quando se fala em organização de Estados sob a forma de uma Federação, a questão precípua que se discute é a “questão fiscal”, basicamente sobre a centralização/descentralização de recursos³⁸. Desde sua origem, na Constituição Federal (CF) de 1891, a federação brasileira adotou o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União, e, na segunda Constituição elaborada, de 1934, estabeleceu impostos exclusivos dos municípios (ARRETCHE, 2004; 2005).

Na CF de 1934, portanto, o Brasil já desenvolvia um complexo sistema de transferências fiscais no qual o fluxo das transferências constitucionais deveria operar dos estados para a União e seus respectivos municípios. Posteriormente, na CF de 1946, tanto o governo federal deveria transferir parte de sua receita tributária para estados e municípios quanto os governos estaduais deveriam fazê-lo para seus respectivos municípios. Assim, “consolidado o regime de separação de fontes tributárias, uma das principais inovações da Constituição de 1946 foi a adoção de um *sistema de transferências fiscais*, pelo qual um nível de governo está constitucionalmente obrigado a transferir parte de suas receitas a outro” (ARRETCHE, 2005, p. 73, grifo nosso).

Arretche (2004) coloca que os chamados ciclos de centralização e de descentralização (como as Constituições Federais de 1946 e 1988) do sistema fiscal brasileiro estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos³⁹.

Na Constituição Federal de 1988 tem-se um novo pacto federativo⁴⁰, e se estabelece as maiores alíquotas de transferência constitucional até então: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que têm como fonte de receita a soma de 44% da receita de dois dos maiores impostos federais⁴¹. A CF de 1988

³⁸ Um bom debate sobre descentralização e federalismo é realizado por Affonso (1994; 2000).

³⁹ A Constituição Federal de 1946 inaugurou um sistema de vinculações constitucionais de gasto das receitas dos governos subnacionais. A vinculação de gasto das transferências destinava-se aos estados, estabelecendo que 48% dos impostos únicos transferidos deveriam ser empregados em despesas de capital, setorial e funcional (ARRETCHE, 2005, p. 80).

⁴⁰ “O que chamamos ‘pacto federativo’ consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas, em grande parte, através dos fundos públicos” (AFFONSO, 1994, p. 321).

⁴¹ “A reforma tributária de 1965-1967 criou o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, compostos por um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Esses percentuais eram de 5% para cada Fundo em 1968 e passaram a 21,5% e 22,5%,

proibia ainda a vinculação de gasto de receita derivada de impostos, exceto os gastos com educação, sendo a União obrigada a gastar 18% de sua receita disponível com ensino, e os governos estaduais e municipais obrigados a gastar 25% nessa rubrica (ARRETCHE, 2005).

Na CF de 1988 se promoveu uma grande descentralização fiscal, e foi fortalecida e consolidada a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo. Serra; Afonso (1999) exemplificaram que, para os estados, foi ampliada a base de incidência do imposto estadual sobre circulação para todas as mercadorias e os serviços de comunicações e transportes. O “novo ICMS” absorveu cinco antigos impostos federais, e foram flexibilizadas suas alíquotas e sua administração, inteiramente delegadas aos próprios estados, e os municípios tiveram as transferências desse imposto aumentadas em 25%.

No que diz respeito aos municípios, estes foram, em tese, os mais beneficiados com o movimento de descentralização⁴² política e fiscal operada pela CF de 1988. Do ponto de vista político, passou a ganhar *status* de ente federado, sendo assim, equiparado aos estados, e, do ponto de vista fiscal, passaram a angariar mais recursos. Em relação à questão fiscal, Afonso; Araújo (2000) afirmaram que a descentralização tributária promovida pela CF de 1988 foi, principalmente, um movimento de “municipalização da receita”, pois os municípios foram os que mais se beneficiaram do processo de descentralização, uma vez que sua receita disponível⁴³ (arrecadação própria + transferências correntes) foram as que mais cresceram em relação à União e aos Estados. Maia Gomes; Mac Dowell (2000) colocaram que o “princípio federativo” tem operado em benefício dos novos membros da federação, ou seja, os municípios.

Os autores argumentam que o aumento dos recursos à disposição dos municípios e a forma “fortemente distorcida” de como são distribuídos os recursos, como, por exemplo, o rateio do FPM pela União, favorecem os municípios de menor população. O ponto crítico desse processo, segundo argumentaram os autores, foi o de que a descentralização política operada com o fim do governo militar, pós-1984, e a descentralização fiscal proporcionada pela Carta Constitucional de 1988 resultaram na criação de inúmeros municípios pequenos⁴⁴ e

respectivamente, com a Constituição de 1988” (PRADO, 2001, p. 54 *apud* ARRETCHE, 2005, p. 79).

⁴² Descentralização se refere ao processo em que a responsabilidade pelo gasto é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia, ou seja, do governo central para estadual ou municipal, ou do governo estadual para municipal.

⁴³ Os municípios receberam oficialmente a delegação de competência tributária para instituir, fiscalizar, arrecadar e administrar tributos de sua própria competência (impostos como ISS, IPTU, ITBI; Taxas e Contribuições de melhoria).

⁴⁴ Conforme Maia Gomes; Mac Dowell (2000, p. 10) dos 1.405 municípios instalados no Brasil, de 1984 a 1997, mais da metade – 735 municípios, equivalente a 52,3% do total – eram “micromunicípios”, com menos de 5.000

sem nenhuma viabilidade fiscal, pelo simples fato de serem favorecidos pelas regras de repartição do FPM.

Além desse “efeito colateral” de criação de municipalidades, a preocupação dos legisladores era o de compensar o forte desequilíbrio federativo inerente à constituição histórica do país. Assim, a CF de 1988 possibilitou a institucionalização para a implantação/ expansão das políticas sociais (educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social) no Brasil. Em contraste com o período ditatorial de forte centralização fiscal na União, a nova Carta continha a recomendação para a descentralização como requisito principal para o êxito das políticas públicas. Porém, a CF de 1988 descentralizou receita, mas não encargos⁴⁵. Foi consagrado no texto constitucional o formato das “competências concorrentes” para a maior parte das políticas sociais brasileiras.

Arretche (2004) chama a atenção para esta situação inusitada decorrente da Constituição, na medida em que qualquer ente federativo ficava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas o mesmo texto constitucional dava a entender que nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. A CF de 1988 alçou os municípios à categoria de ente federado, capacitando-os juridicamente para a formulação e implementação de determinadas políticas. Porém, dada a dependência fiscal de grande parte dos estados e municípios do país, nem todos estavam aptos a implementar determinadas políticas.

Nesse sentido, a CF de 1988, após regulamentar o regime de separação de fontes tributárias, fez com que a disputa federativa pelos fundos públicos se concentrasse no sistema de transferências fiscais. No entanto, a regra permaneceu vigente, uma vez que “à descentralização das transferências fiscais não correspondeu a autonomia dos governos subnacionais sobre suas decisões de gasto. A norma da federação brasileira tem sido a legislação federal definir extensamente a agenda de gasto dos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2005, p. 83, *grifo nosso*).

Ressalte-se ainda que, devido a fatores de natureza “política” das mais diversas

habitantes. Conforme os autores, o processo de criação de municípios parece ter sido desincentivado a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996, que modificou o artigo 18 da Constituição Federal, estipulando regras mais “duras” para a criação de municípios.

⁴⁵ Conforme Affonso (2000, p. 1337), “dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições”.

possíveis e os altos desequilíbrios regionais, algumas políticas preconizadas na Constituição de 1988 tiveram recursos vinculados para sua execução nas esferas dos estados e municípios, como os gastos em educação e saúde. Já outras, que não dispuseram do mesmo tratamento, ficam à mercê do “perfil do gestor público” para sua formulação e implantação. Este foi por exemplo, o caso das políticas urbanas de habitação e saneamento.

Em relação ao Nordeste, a região tem sido histórica e relativamente mais dependente de recursos de transferências, concentrando também o maior número de municípios de pequeno porte do país: em 2010, os municípios de até 20 mil habitantes representavam 85,5% dos municípios; até a faixa de 50 mil habitantes estavam 95,4% do total de municípios da região (IBGE, 2010). Em média, para 68,66% dos municípios do país, a participação da receita tributária não ultrapassa 4,65% da receita orçamentária (BREMAEKER, 2017, p. 11).

Como observa Bremaeker (2017), o sistema tributário brasileiro concedeu aos municípios impostos cuja base de tributação mais expressiva é relacionada ao meio urbano (como ISS e IPTU), de modo que as receitas tributárias próprias são maiores nos municípios de maior porte demográfico, que são também os mais urbanos. Dados levantados pelo autor junto ao site da Secretaria do Tesouro Nacional de 2015 demonstram que a receita tributária é maior nos municípios maiores: de 2 mil a 5 mil habitantes, a participação é de 3,08%, de 5 mil a 10 mil é de 4,45%, de 20 mil a 50 mil é de 7,8%, e de 500 mil até 1 milhão é de 20,49%.

Notavelmente no semiárido nordestino, a situação de dependência por recursos de transferências governamentais dos municípios se reflete claramente na composição do Produto Interno Bruto (PIB), no qual somente o setor de serviços responde, em média, por mais de 2/3 da composição do PIB, e, nos serviços, é grande a participação da administração pública. Isto comprova que, localmente, são os recursos públicos do Estado, através do pagamento aos servidores públicos, e demandante de bens locais (gasto corrente) que sustentam a economia e a urbanização dessas localidades. Aos recursos de transferências intergovernamentais aos municípios, se adiciona ainda os repasses da União, via transferência de renda diretamente às famílias (aposentadorias rurais do INSS e demais políticas sociais de transferências de renda).

Esta realidade regional da maioria dos pequenos municípios do semiárido foi cunhada por Maia Gomes (2001) de “*economia sem produção*”, ou seja, uma economia que tem uma renda maior que seu produto. Essa renda é o Estado (transferências do FPM, funcionários públicos, aposentadorias rurais do INSS) que, após a CF de 1988, criou uma nova economia nos sertões, sendo o fator explicativo de sustentação do urbano nessas localidades.

Araújo; Lima (2009), partindo do mesmo ponto de Maia Gomes (2001), agregaram um novo componente a essa economia do semiárido, que é o Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal. Juntas, essas três fontes (aposentados rurais e funcionários públicos e PBF) constituíam uma renda no semiárido muito maior do que aquela gerada pelo tradicional setor agropecuário. A estimativa levantada pelos autores era que o tamanho da “economia sem produção” equivalia a mais de 25% do PIB total da economia da região semiárida⁴⁶ e bem mais que o dobro do seu PIB agrícola. Apesar da relevância que assume no contexto do semiárido nordestino, as conclusões dos autores vão ao encontro daquela já apontada por Maia Gomes (2001) acerca da necessidade de investimentos públicos e privados (criação de infraestrutura, educação, desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica) efetivos, uma vez que a capacidade multiplicadora das transferências de renda serve apenas para garantir a sobrevivência da população e dinamizar o comércio e as feiras locais, mas são lentas e insuficientes no estímulo ao surgimento de novas atividades produtivas na economia da região.

Carvalho (2007), porém, chama a atenção para a renda proveniente das transferências sociais, no estudo que faz sobre a economia alagoana, no sentido de demonstrar que esses gastos contribuem para o aumento do consumo popular e, com isso, dinamiza outros setores da economia. Segundo Carvalho (2007), nem mesmo os principais setores econômicos de Alagoas – sucroalcooleiro, pecuário ou químico – produziam um volume de renda tão alto quanto aos repassados pelos programas federais (Previdência Social e Bolsa Família) ao longo do ano de 2006. Além da atenuação da pobreza e redução da violência, as transferências de renda ajudavam na articulação da economia popular e forneciam as bases para a criação do mercado interno consumidor, “âncora real” dos empreendimentos em Alagoas, atestava o autor. Carvalho (2014; 2018) ao olhar o último período de desenvolvimento da economia nacional (2003-2014), comprovou mais uma vez que o gasto público na forma de transferência de renda permitiu ao Nordeste adentrar um novo padrão de crescimento, denotando, portanto, a importância do gasto social no crescimento e no desenvolvimento do Nordeste.

Dadas as enormes disparidades regionais no país, a CF de 1988 elucidou em diversos artigos a questão e estabeleceu ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades regionais. Como instrumentos específicos de política regional na região Nordeste, tem-se dois fundos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). O FNE foi criado através do

⁴⁶ Consideram os 1.050 municípios do semiárido nordestino, conforme classificação do Ministério da Integração do ano de 2005; esse número exclui, portanto, os municípios do norte do Estado de Minas Gerais. (ARAÚJO; LIMA, 2009).

artigo 159 da CF de 1988 e regulamentado por força da Lei nº 7.827, de 27/09/1989 (a Lei dos Fundos Constitucionais), e gerido pela SUDENE, tendo como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social, por meio de concessão de financiamento aos setores produtivos da região, com cláusulas específicas para investimento no semiárido⁴⁷. Já o FDNE foi criado pela Medida Provisória nº 2.156-5 de 24/08/2001 (a lei de criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE) quando da extinção da SUDENE, e, posteriormente, alterada pela Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a qual estabeleceu a atual SUDENE. Somente a partir de 2007, com a recriação da SUDENE, foram efetivamente iniciadas as operações deste Fundo. O FDNE tem por finalidade assegurar recursos para investimentos de longo prazo (até 20 anos) na área de atuação da SUDENE, em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas.

A Tabela 1.7, abaixo, demonstra o desempenho operacional do FNE, no período 2008 – 2017, por montante total investido e valor do montante investido no Semiárido. Segundo as informações dos relatórios⁴⁸ de gestão do fundo, foram investidos pelo FNE um montante de R\$ 140,8 bilhões no Nordeste, sendo que no espaço do Semiárido foram aplicados R\$ 50,8 bilhões, em média, 36% desse montante. A título de comparação, o FNDE investiu quase no mesmo período (2007-2016) o montante de R\$ 29,7 bilhões⁴⁹ na mesma área de atuação do FNE. Conforme informações na Tabela 1.7, após 2014, início da crise econômica no país, o valor do fundo passa a cair, e nesse mesmo ano, o valor repassado para investimentos no Semiárido cai para 28,1% do montante do fundo, retornando ao patamar médio de 36% nos exercícios seguintes; porém, quanto ao total do fundo, o volume para investimento do exercício de 2017 foi, em termos reais, menor que o montante investido no ano de 2008.

⁴⁷ Os municípios integrantes do Semiárido Brasileiro se beneficiam de alguns diferenciais em relação ao FNE, uma vez que a Constituição determina que pelo menos 50% dos recursos deste Fundo sejam aplicados no financiamento de atividades produtivas em municípios localizados no Semiárido, o que “representa um estímulo à atração de capitais e à geração de emprego na região” (BNB, 2017, p. 83).

⁴⁸ “Relatórios de Gestão do FNE” disponível para consulta em: <http://www.sudene.gov.br/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/relatorios-de-gestao-do-fne>.

⁴⁹ Em valores atualizados pelo IGP-DI, conforme Relatórios de Gestão do FDNE, disponível para consulta em: <http://sudene.gov.br/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne/relatorios-de-gestao-do-fdne>.

Tabela 1.7: Desempenho operacional do FNE: nº de operações contratadas e montante aplicado (em R\$ mil) no Nordeste e no Semiárido – 2008 a 2017

ANO	Operações contratadas	Montante (R\$ mil)	Semiárido	
			Montante (R\$ mil)	(%) R\$ montante
2008	329.272	12.355.282	4.367.817	35,4
2009	380.417	14.447.205	4.940.222	34,2
2010	399.240	15.794.793	6.708.845	42,5
2011	439.819	15.511.893	5.689.774	36,7
2012	510.398	15.487.556	6.098.838	39,4
2013	557.144	15.605.980	5.364.730	34,4
2014	468.911	15.895.549	4.465.337	28,1
2015	506.117	12.268.838	4.346.760	35,4
2016	538.523	11.193.296	4.175.542	37,3
2017	582.824	12.320.879	4.697.947	38,1
Total	4.712.665	140.881.270	50.855.812	36,0

Fonte: BNB (relatório de resultados e impactos. Vários anos).

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI (2017=100%).

Conforme informações na Tabela 1.7, após 2014, início da crise econômica no país, o valor do fundo passa a cair, e nesse mesmo ano, o valor repassado para investimentos no Semiárido cai para 28,1% do montante do fundo, retornando ao patamar médio de 36% nos exercícios seguintes; porém, quanto ao total do fundo, o volume para investimento do exercício de 2017 foi, em termos reais, menor que o montante investido no ano de 2008.

Quanto à obrigação de 50% dos recursos do FNE serem para investimentos na região do Semiárido, as informações do período 2008-2017 mostram que esse percentual nunca foi atingido (girando em torno de 36%), e os recursos acabaram sendo destinados para fora do semiárido. Segundo a maior parte dos relatórios do BNB acerca dos impactos do FNE, as localidades do Nordeste fora do semiárido – em especial o litoral, a Zona da Mata, e as áreas dos cerrados nordestinos produtoras de grãos (localizadas no oeste da Bahia, sul do Maranhão e sul do Piauí) –, por possuírem maior base econômica instalada, captam mais recursos. Outra justificativa para a diferença percentual entre as duas regiões é a de que algumas capitais nordestinas, dentro da área de atuação do BNB, estão situadas fora do semiárido e são grandes demandantes de recursos, principalmente nos setores de comércio, serviços, indústria, turismo e infraestrutura, captando em torno de 70% a 90%, em média, do percentual de recursos distribuídos nesses setores. Mas, segundo os gestores do FNE, a não aplicação de 50% do fundo no Semiárido não prejudica as atividades da sub-região, uma vez que toda a demanda por financiamento foi atendida.

No entanto, cabe ressaltar que um dos principais instrumentos para atração de investimento no Semiárido, o “bônus de adimplência”, foi reduzido de 25% para 15%, sobre a

taxa de juros vigente, até as respectivas datas de vencimentos das parcelas, independentemente da localização do empreendimento financiado, por meio da resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) – Resolução CMN nº 4.297 em 2013 (BNB, 2017). Ou seja, a partir de 2013, o bônus de adimplência deixou de ser um diferencial para atração de investimentos no Semiárido. Para estimular os investimentos no Semiárido e aumentar a participação percentual de aplicação dos recursos, várias ações passaram a ser realizadas pelo BNB. Segundo os últimos relatórios disponíveis, há ações como o “FNE itinerante”, voltado para promoção e divulgação⁵⁰ das possibilidades de financiamento com recursos do FNE às Micro e Pequenas Empresas e aos microempreendedores individuais, especialmente no setor de comércio e serviços. Com isso, a ação visa também o objetivo de alcançar municípios no Semiárido em conformidade com as prioridades espaciais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BNB, 2015). A contemplação de “limites de financiamento diferenciados para os empreendimentos localizados no Semiárido”, especialmente para os empreendedores e as empresas exportadoras situadas dentro das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) de Timon-Teresina e Petrolina-Juazeiro e, nas mesorregiões prioritárias como Águas Emendadas, Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Seridó, Vale do Jequitinhonha/Mucuri e Xingó (BNB, 2016).

Seja como for, o fim do diferencial de subsídio para investimento no semiárido em relação a outras regiões do Nordeste fora do semiárido também não diminui a alocação de recursos para a parte do semiárido, que se manteve na média dos 36% no período 2008-2017. Ou seja, vale a máxima capitalista de realização do investimento privado, necessariamente em atividades e em lugares onde há uma expectativa maior de lucros⁵¹.

Desse modo, a persistência de um quadro de desigualdades intra e interregionais (notadamente quando se considera o recorte do semiárido nordestino) ainda existente no Nordeste, apesar de ter reduzido na última década, constitui um dado que ainda justifica a demanda da região por políticas públicas que contribuam para seu processo de desenvolvimento (BNB, 2013; 2017). Os avanços nos indicadores socioeconômicos da região também sinalizam para a necessidade de consolidação de uma rede de proteção social, tanto

⁵⁰ Formação de alianças institucionais para divulgação e ampliação do acesso ao crédito, dentre os quais destaca-se: acordo de Cooperação com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com as Federações das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDLs); Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), Federações das Indústrias, Secretarias de Governo e Agências de fomento dos Estados.

⁵¹ Em outras palavras, embora o crédito subsidiado contribua para aumentar a eficiência marginal de capital, ao conceder juros abaixo da média do mercado, a decisão de investir é uma escolha que cabe aos agentes detentores da riqueza privada, conforme preconizou Keynes (1985) em sua *Teoria Geral*.

de políticas públicas permanentes de saúde e educação superior, como as políticas públicas de transferências diretas de renda, das quais são exemplos o BPC e o PBF.

Assim, a ampliação dos gastos sociais em políticas públicas e do gasto corrente municipal decorrentes dos efeitos da CF de 1988 refletem a forma de produção do urbano em determinados espaços do Nordeste, especialmente na região do semiárido, ou seja, um urbano dinamizado pelo fluxo de renda proveniente do Estado.

O estado do Rio Grande do Norte, exemplo dessa dinâmica, 95,78% do total de municípios estava situada na faixa de até 50 mil habitantes (IBGE, 2010), o que significa que a maioria é dependente de transferências de renda. Logicamente que, dadas as heterogeneidades presentes na realidade dos vários estados nordestinos, inclusive no Rio Grande do Norte, o gasto público produz efeitos diferentes e, em alguns casos, atua como fator estruturante da rede urbana regional.

No capítulo seguinte, tratamos das transformações operadas na economia e na urbanização do estado do Rio Grande do Norte, os principais determinantes, a constituição da rede urbana e os pequenos municípios, bem como do papel do Estado nas transformações estruturais ocorridas.

CAPÍTULO 2 – RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA URBANO E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

O capítulo trata das transformações ocorridas na economia e na urbanização do estado do RN. Inicialmente, parte-se de um breve resgate histórico do povoamento e da criação de cidades, seguido dos determinantes da criação do sistema urbano, quando a base econômica do estado ainda era preponderantemente agrícola. No segundo item, analisa-se as transformações estruturais pelas quais passou essa economia, principalmente a partir dos anos 1970, com crescimento econômico e aumento da urbanização, e sua relação com o desenvolvimento econômico nacional e a ação do Estado nesse processo.

2.1 A constituição do sistema urbano do RN

2.1.1 Breve histórico do povoamento e a da constituição das cidades no RN

A ocupação e o povoamento do interior do estado do Rio Grande do Norte, tal como as demais áreas do sertão nordestino, teve a atividade criatória como fundamento (CAPISTRANO DE ABREU, 1963; CASCUDO, 1968).

Pelos longos caminhos pelos quais passavam as boiadas, foram estabelecendo certos povoados, construindo-se açudes, fazendo pequenas roças de mantimentos. Era notório o fato de que a criação de gado influenciava no modo como se formava a população, ou seja, os locais mais propícios à criação de gado eram os que mais depressa se povoavam. Seguindo o curso dos principais rios, o povoamento do sertão norte-rio-grandense assemelha-se, em todo ou em parte, à descrição contida em Abreu (1963) para o caso cearense: compondo-se de áreas ocupadas na criação do gado e povoadas por gentes idas do São Francisco, quer dizer, do interior para o litoral⁵².

⁵² Bahia e Pernambuco foram os grandes centros de irradiação da ocupação do interior nordestino. Da Bahia, se espalharam principalmente para norte e noroeste em direção ao Rio São Francisco; de Pernambuco, partiam também no rumo norte e noroeste, indo ocupar o interior dos atuais estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Um núcleo secundário ocupa fazendas no Maranhão, localizando-se ao longo do rio Itapicuru (PRADO JR., 1998, p. 45).

Dentro desse contorno mais geral, a constituição de um povoamento “ralo e disperso” por uma grande base territorial constitui a gênese da principal característica da rede de cidades que se formaria subsequentemente no interior da região Nordeste e, especificamente no estado do Rio Grande do Norte, apresentou-se como fragmentada e sem encadeamentos importantes entre si.

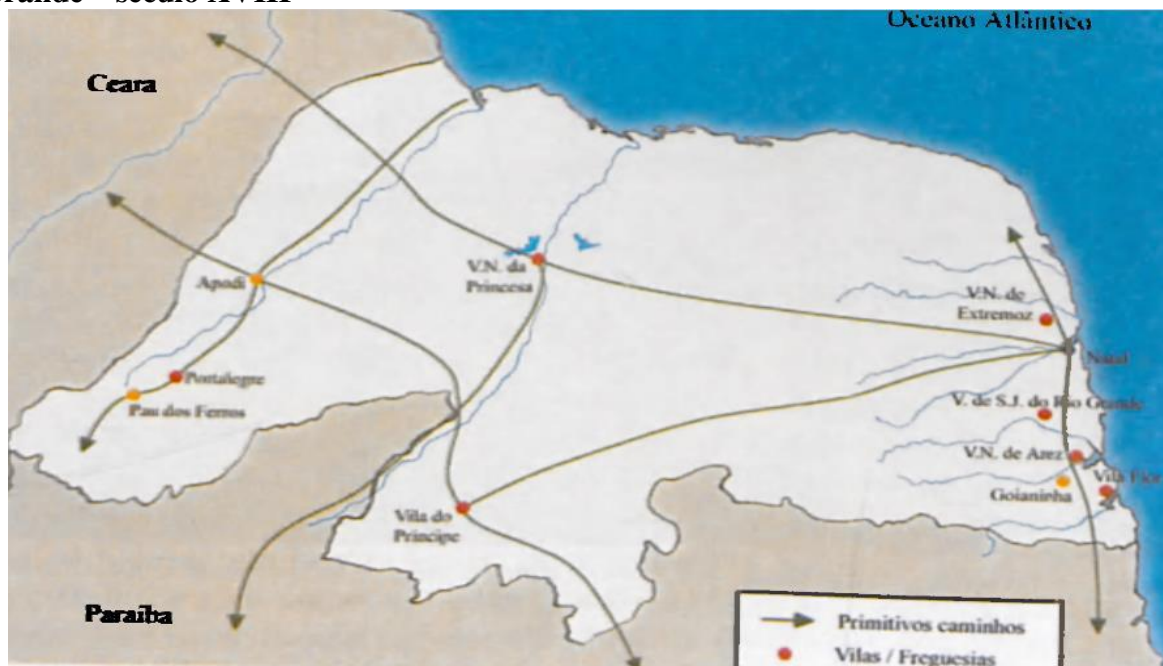
Apesar da importância relativa que tinha a pecuária para a colonização e ocupação de novos territórios, era uma atividade secundária, acessória de um sistema econômico maior que era a economia açucareira desenvolvida no litoral (FURTADO, 1989). Por isto, “o seu lugar será sempre o de segundo plano, subordinando-se às atividades principais da grande lavoura, e sofrendo-lhe de perto todas as contingências” (PRADO JR., 1988, p. 44). A despeito disso, para o caso do Rio Grande do Norte, a atividade criatória foi o principal fator de ocupação e povoamento da maior parte do território: “Aqui o açúcar não teve no período colonial e no imperial a mesma importância que em outras províncias, como a de Pernambuco, por exemplo. Até meados do século XIX, a pecuária e não a cana-de-açúcar, foi a atividade econômica predominante” (CLEMENTINO, 2010, p. 74).

Conforme a tendência geral do povoamento no período Colonial, também no Rio Grande do Norte “o século XVIII fora a centúria do povoamento efetivo dos sertões e agreste, em ambas as dimensões territoriais: do norte para o Ceará; do sul para a Paraíba, avivado pela osmose do Jaguaribe e do Piranhas” (CASCUDO, 1968, p. 28). Seguindo os “caminhos do gado”, era esse povoamento também ralo e disperso, que denotaria as características principais da formação da subsequente rede de cidades que surgiria no estado⁵³.

O traçado desses caminhos, conforme Figura 2.1, deu origem a muitas das atuais estradas do estado. Nos pontos mais importantes desses caminhos, onde diferentes estradas se cruzavam, foram se estabelecendo e consolidando alguns núcleos populacionais. Esses núcleos deram origem a feiras e povoados que se tornariam vilas e, mais à frente, cidades. Constituíram, pois, o embrião da rede de cidades do interior do estado. São exemplos dessa origem cidades hoje importantes no interior do estado como Caicó, Assu, Mossoró e Pau dos Ferros.

⁵³ De acordo com Andrade (1984 *apud* MONTEIRO, 2015, p. 62) em 1775 as ribeiras do Assu, Apodi e Seridó possuíam juntas 220 fazendas de gado. Nesse sentido, à medida que o comércio de gado foi se desenvolvendo, mais fazendas eram instaladas e vários caminhos surgiram ou se consolidaram como pontos de passagem e de repouso das boiadas, fazendo a ligação do interior do Rio Grande às capitanias vizinhas.

Figura 2.1: Primitivos caminhos e primeiras vilas e freguesias da Capitania do Rio Grande – século XVIII



Fonte: Monteiro (2015, p. 64).

Até o século XVII, o Rio Grande do Norte possuía somente o município de Natal e mais cinco aldeamentos indígenas dirigidos por missionários religiosos. Na segunda metade do século XVIII, dentro da “guerra” contra a Ordem dos Jesuítas impetrada pelo primeiro ministro português, o Marquês de Pombal, que resultou na expulsão dos missionários do Brasil, as aldeias são suprimidas e transformadas em Vilas. Surgem, então, as primeiras cinco vilas, sede de municípios no Rio Grande do Norte: Vila Nova de Extremoz do Norte e Vila Nova de Azeite, em 1760; Vila de Portalegre, em 1761; Vila de São José do Rio Grande em 1762 (depois denominada São José de Mipibu); Vila Flor, em 1769. Ainda no século XVIII são criadas mais duas vilas: Vila do Príncipe (que seria a cidade de Caicó); e Vila da Princesa (que seria cidade do Assu), em 1788. Cabe ressaltar que, além das 7 (sete) vilas, existiam mais 3 (três) freguesias: Goianinha (1746); Pau dos Ferros (1756); e Apodi (1766). Dessa forma, além da cidade do Natal, capital, existiam mais 10 núcleos urbanos⁵⁴ (Vilas e Freguesias) que constituíam o Rio Grande do Norte durante o período colonial, ou seja, até a instalação do Império em 1822 (CASCUDO, 1968). Dessa forma, ao findar o século XVIII, todo o território da capitania do Rio Grande estava povoado e “as bases de sua estrutura econômica, social e política haviam sido implantadas” (MONTEIRO, 2015, p. 72).

⁵⁴ *Freguesia* constituía uma área de assistência religiosa, com padres, igrejas e capelas, e abrangiam grandes áreas onde a população vivia dispersa em fazendas e em pequenos povoados; nas áreas em que o povoamento era mais denso e concentrado, constituíam as *Vilas*. (MONTEIRO, 2015, p. 70, *grifos meu*).

No século XIX, a partir do período imperial e primeira década republicana, com o aumento do povoamento surgiam também a criação de novos municípios⁵⁵. Durante o Império foram criados, efetivamente⁵⁶, 20 (vinte) municípios, e, na primeira década republicana, mais 9 (nove). Ao todo, 37 (trinta e sete) municípios no estado do Rio Grande do Norte até o ano de 1920.

Quadro 2.1: Municípios do RN criados no século XIX	
Municípios – período Imperial	Ano de Criação
Goianinha (extinguindo Arez)	1832
Angicos; Acari; Apodi; São Gonçalo (do Amarante); Touros	1833
Santana do Matos	1836
Maioridade (hoje Martins)	1841
Macau	1847
Papari (Nísia Floresta em 1948); Mossoró; São Bento	1852
Pau dos Ferros	1856
Ceará-Mirim; Canguaretama (transferência de Extremoz e Vila-Flor); Jardim do Seridó; Campo Grande.	1858
Nova Cruz (transferência de São Bento); Caraúbas (extinção de Campo Grande)	1868
Serra Negra	1874
São Miguel; Santa Cruz	1876
Macaíba	1877
Triunfo (Campo Grande ressuscitada)	1870
Arez (restaurado a município)	1876
Municípios – período da República	Ano de Criação
Coitezeiras (Pedro Velho); Luís Gomes; Santo Antônio	1890
Patu; Jardim de Angicos; Currais Novos; Flores (Florânia)	1890
Taipu	1891
Areia Branca	1892

Fonte: Elaboração do autor. Extraído de Cascudo (1968, pp. 140-141).

Estes eram os 37 (trinta e sete) municípios existentes no Rio Grande do Norte até o ano de 1920. No século XX, da década de 1920 até meados dos anos 1940, foram criados mais 6 (seis) municípios no estado.

⁵⁵ No período Imperial, até 1835 os municípios foram criações do Presidente da Província em Conselho Presidencial; todos os outros após 1836 foram criações da Assembleia Legislativa Provincial. Com a instalação do regime republicano, os municípios criados foram por ato do governador do Estado. (CASCUDO, 1968).

⁵⁶ Alguns foram criados pela fusão de dois antigos municípios, como Canguaretama, pela transferência das sedes de Extremoz e Vila Flor; outro caso era de um município ser extinto para a criação de outro e poucos anos depois ser “ressuscitado” com outro nome (Campo Grande), ou ser restaurado novamente (como Arez).

Quadro 2.2: Municípios do RN criados no século XX até a década de 1940	
Município	Ano de Criação
Parelhas	1926
Baixa Verde (atual João Câmara); São Tomé	1928
João Pessoa (voltou a ser Alexandria)	1930
São Miguel de Jucurutu (atual Jucurutu)	1935
São Paulo do Potengi	1943
Ipanguaçu; Jardim de Piranhas; Pedro Avelino; São João do Sabugi; São José do Campestre; São Rafael.	1948

Fonte: (IBGE-cidades). Elaboração do autor.

Até meados do século XX, portanto, o Rio Grande do Norte era político-administrativamente constituído por 42 municípios⁵⁷. Dada a estrutura econômica na qual se assentavam e a forma como se articulavam, eram poucos os núcleos urbanos no estado (Quadros 2.1 e 2.2).

As cidades e vilas surgidas a partir da ocupação extensiva, motivada pela economia criatória, possuíam elos frágeis dentro do território. Será com a economia algodoeira (como será mostrado mais adiante), a contar dos anos 1920/30 e a partir de uma articulação comercial maior com o Sudeste do país, que novos núcleos urbanos surgirão no território potiguar. E ainda, vai ser somente na década de 1950/60, com o avanço da estruturação da rede urbana nacional, que o Rio Grande do Norte poderá dar destaque ao papel de algumas cidades.

O processo de “fragmentação” territorial prossegue, ganhando grande impulso nas décadas de 1950 e 1960. No breve período de 10 anos (entre 1953 a 1963) houve intensa criação de municípios no estado do Rio Grande do Norte, com nada menos que 102 novos municípios, mais que triplicando o número de cidades no território estadual (salto de 48 municípios, até o ano de 1948, para 150 municípios até o ano de 1963). Não foi criado nenhum município nos anos 1970, e na década de 1980 surgiram apenas mais 2 (dois) municípios no estado, conforme relação do Quadro 2.3.

⁵⁷ O município de São Gonçalo do Amarante fora extinto em 1943, e seu território dividido para o município de São Paulo do Potengi, criado no mesmo ano, e para o município de Macaíba. O município de São Gonçalo seria novamente criado no ano de 1958. (IBGE – Cidades).

Quadro 2.3: Municípios do RN criados no século XX, de 1953 a 1988	
Municípios - década de 1950	Ano de criação
Afonso Bezerra; Almino Afonso; Carnaúba dos Dantas; Cerro Corá; Coronel Ezequiel; Cruzeta; Grossos; Itaú; Januário Cicco; Marcelino Vieira; Monte Alegre; Ouro Branco; Pendência; Serra Caiada; São Bento do Norte; São Vicente; Upanema.	1953
Baía Formosa; Barcelona; Bento Fernandes; Campo Redondo; José da Penha; Parnamirim; Lajes Pintadas; Maxaranguape; São Bento do Trairí; São Fernando; São Gonçalo do Amarante; Senador Elói de Souza; Serra de São Bento; Sítio Novo; Tangará; Umarizal.	1958
Japi; Várzea.	1959
Municípios - década de 1960	Ano de criação
Antônio Martins; Bom Jesus; Doutor Severiano; Espírito Santo; Guamaré; Janduí; Jardim de Angicos; Lagoa d'Anta; Lagoa de Pedras; Lagoa de Velhos; Lagoa Nova; Lagoa Salgada; Montanhas; Messias Targino; Paraú; Parazinho; Passa e Fica; Pedra Grande; Riacho da Cruz; Riacho de Santana; Rodolfo Fernandes; Ruy Barbosa; Santana do Seridó; São José do Seridó; São Pedro; Tenente Ananias; Timbaúba dos Batistas.	1962
Água Nova; Alto do Rodrigues; Brejinho; Caiçara do Rio do Vento; Carnaubais; Cel. João Pessoa; Equador; Encanto; Extremoz; Felipe Guerra; Francisco Dantas; Frutuoso Gomes; Galinhos; Governador Dix-Sept Rosado; Ielmo Marinho; Ipueira; Jandaíra; Jaçanã; João Dias; Lucrécia; Monte das Gameleiras; Olho d'água do Borges; Paraná; Passagem; Pedra Preta; Poço Branco; Pilões; Pureza; Rafael Fernandes; Rafael Godeiro; Riachuelo; São Francisco do Oeste; Senador Georgino Avelino; Serrinha; Severiano Melo; Taboleiro Grande; Tibau do Sul; Vera Cruz; Viçosa; Vila Flor.	1963
Municípios - década de 1980	Ano de criação
Baraúnas.	1981
Serra do Mel.	1988

Fonte: (IBGE-cidades). Elaboração do autor.

Do ponto de vista político-institucional, a intensa criação de municípios foi um “fenômeno” nacional, favorecido pela Constituição “municipalista”⁵⁸ de 1946. A Constituição de 1946 foi revogada e substituída por outro texto em 1967, no regime militar, que aumentou a centralização política-administrativa e praticamente barrou a criação de novos municípios. Apenas depois do fim da ditadura militar, em 1985, e com a elaboração de uma Constituição democrática em 1988, a criação de municípios foi retomada e até “estimulada” diante das considerações favoráveis à esfera municipal, inclusive a elevação do município ao *status* de “ente federado”⁵⁹, algo inexistente em outras federações em nível mundial. Nesse sentido, no estado do Rio Grande do Norte, após 1988, foram ainda criados mais 15 municípios (elencados no Quadro 2.4), chegando às atuais 167 cidades que compõem a rede urbana do estado.

⁵⁸ A Constituição de 1946 é tida como “municipalista”, ao facilitar a criação de municípios e atribuir aos mesmos a arrecadação de recursos de sua competência, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços públicos locais ainda que tecnicamente “assistidos” pelos estados (LEAL, 2012).

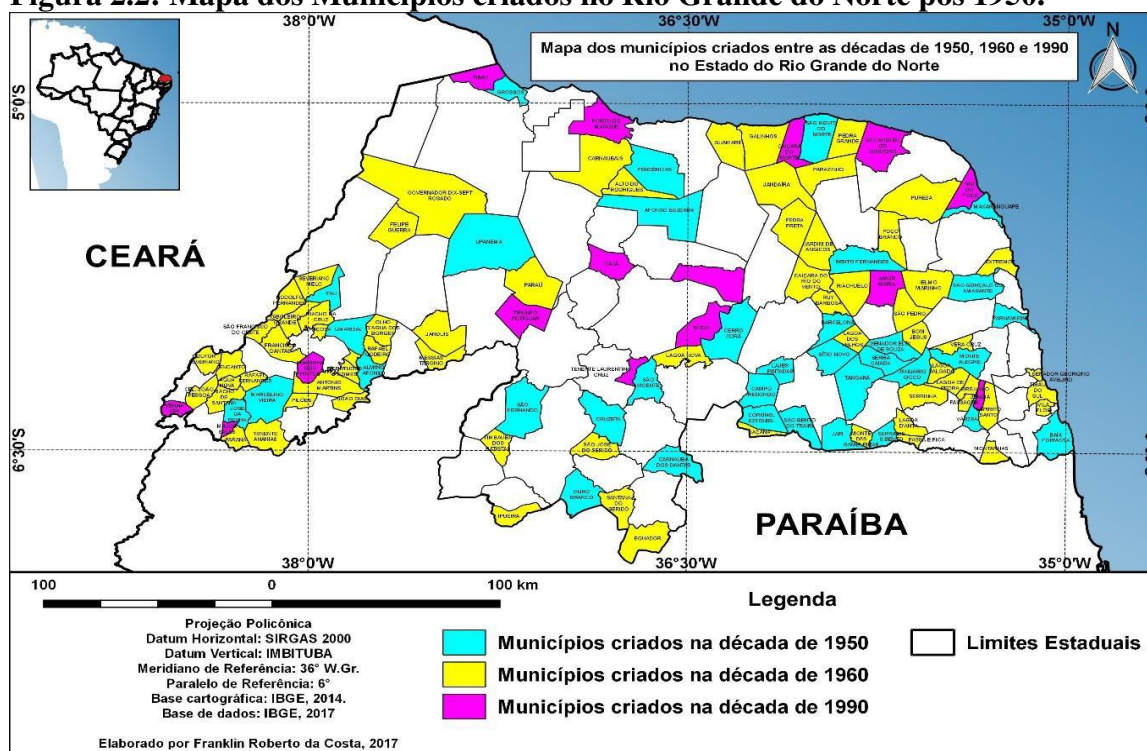
⁵⁹ A Constituição de 1988 elevou os municípios ao *status* constitucional de membros da federação brasileira, ou seja, importância similar aos estados da federação.

Quadro 2.4: Municípios do RN criados após 1988

Município	Ano de Criação
Bodó; Fernando Pedroza; Itajá; Major Sales; Triunfo Potiguar; Venha-Ver.	1992
Caiçara do Norte; São Miguel do Gostoso; Serrinha dos Pintos; Ten. Laurentino Cruz.	1993
Rio do Fogo; Santa Maria; Porto do Mangue; Tibau.	1995
Jundiá.	1997

Fonte: (IBGE-cidades). Elaboração do autor.

Na Figura 2.2, abaixo (elaborado a partir dos quadros 2.3 e 2.4), vê-se a distribuição espacial dos municípios criados no RN, nas décadas de 1950/60 e 1990, que dão os contornos finais à rede urbana estadual.

Figura 2.2: Mapa dos Municípios criados no Rio Grande do Norte pós 1950.

Fonte: IBGE (2017). Elaborado por Franklin Roberto da Costa (2017).

Quanto à distribuição da população pelo território estadual, a Tabela 2.1 mostra a distribuição dos municípios por classes de tamanho de população total e respectiva taxa de urbanização por extrato, nos Censos de 1950 a 1980. Importa frisar que, na década de 1940, a população do estado apresentou uma taxa de crescimento anual de 2,34% e um grau de urbanização de 21,39%, similar à região Nordeste, com crescimento da população de 2,22% a.a. e grau de urbanização de 23,42% na década (IPEADATA, 2017).

Tabela 2.1: Rio Grande do Norte: população total e taxa de urbanização da população por classes de tamanho dos municípios (1950 – 1980).

Classes de tamanho dos Municípios	1950			1960			1970			1980		
	nº de mun	População		nº de mun	População		nº de mun.	População		nº de mun.	População	
		Total	Tx. Urb.		Total	Tx. Urb.		Total	Tx. Urb.		Total	tx. Urb.
Até 5.000	1	4.494	20,5%	14	54.543	37,5%	65	210.668	24,8%	55	183.938	31,5%
entre 5.001 a 10 mil	7	52.373	14,6%	30	228.611	37,4%	46	346.897	29,1%	51	372.359	38,0%
entre 10.001 a 20 mil	22	325.688	18,7%	28	402.046	37,5%	28	386.737	33,1%	29	398.457	41,4%
entre 20.001 a 50 mil	17	482.151	19,2%	9	238.171	37,5%	9	244.258	48,5%	13	381.208	55,4%
entre 50.001 a 100 mil	-	-	-	1	57.199	37,5%	1	97.245	81,5%	-	-	-
entre 100.001 a 200 mil	1	103.215	95,0%	1	160.253	37,6%	-	-	-	1	145.981	84,2%
entre 200.001 a 500 mil	-	-	-	-	-	-	1	264.379	97,4%	1	416.892	100,0%
TOTAL	48	967.921	26,9%	83	1.140.823	37,5%	150	1.550.184	47,5%	150	1.898.835	58,7%

Fonte: IPEADATA. (Censos Demográficos 1950 – 1980).

Pelos dados da tabela acima, constata-se que o RN, após a integração da Rede Urbana nacional em 1950, também avança na constituição da sua rede urbana, com funções mais definidas na divisão socioespacial do trabalho, embora vagarosamente no processo de urbanização (que tem a ver com a função que as cidades adquirem naquele contexto).

Considerando o período de 1950 a 1970, ou seja, das duas décadas de criação da maioria dos municípios do estado, as taxas de crescimento anual foram de 2,38% para população total, de 5,34% para a população urbana e de apenas 0,7% para a população rural. A expressiva taxa de crescimento geométrico da população urbana faz o grau de urbanização passar de 26,9% em 1950, para 47,5% em 1970. Para efeito comparativo, na região Nordeste, as taxas anuais de crescimento foram de 2,26% (total), 4,52% (urbana) e 1,11% (rural). O grau de urbanização passou de 27% em 1950, para 41,82% em 1970 (IPEADATA, 2017). O aumento da urbanização do estado do RN, inclusive um pouco acima da média da região Nordeste, reflete, além da criação de cidades nas citadas décadas, as modificações da estrutura produtiva do estado iniciada nos anos 1960, com redução da população ocupada nas atividades agrícolas e o consequente aumento das ocupações nos setores secundários e terciários da economia (como será discutida mais à frente, neste texto).

A Tabela 2.2 demonstra a distribuição dos municípios por classes de tamanho de população total, taxa de urbanização e de crescimento da população do RN, nos Censos de 1991 a 2010.

Tabela 2.2: Rio Grande do Norte: população total e urbana, taxa de urbanização e de crescimento da população por classes de tamanho dos municípios (1991 – 2010).

Classes de tamanho dos Municípios	1991				2000				2010				Cresc. pop. Total		Cresc. pop. Urbana	
	Nº de Mun.	População		Tx. Urb.	Nº de Mun.	População		Tx. Urb.	Nº de Mun.	População		Tx. Urb.	2000/1991	2010/2000	2000/1991	2010/2000
		Total	Urbana			Total	Urbana			Total	Urbana					
Até 10.000	93	486.211	239.883	49,34%	109	582.522	327.116	56,16%	101	530.839	325.613	61,34%	19,81	-8,87	36,36	-0,46
Entre 10.001 a 50 mil	54	964.093	527.788	54,74%	50	899.668	561.718	62,44%	58	1.029.966	646.898	62,81%	-6,68	14,48	6,43	15,16
Entre 50.001 a 100 mil	3	166.109	117.378	70,66%	4	243.744	127.302	52,23%	5	341.212	249.044	72,99%	46,74	39,99	8,45	95,63
Entre 100.001 a 200 mil	1	192.267	177.331	92,23%	1	124.690	109.139	87,53%	0	0	0	0,00%	-35,15		-38,45	
Entre 200.001 a 500 mil	0	0	0	0,00%	1	213.841	199.081	93,10%	2	462.271	439.697	95,12%		116,18		120,86
Entre 500.001 a 1 milhão	1	606.887	606.887	100,00%	1	712.317	712.317	100,00%	1	803.739	803.739	100,00%	17,37	12,83	17,37	12,83
TOTAL	152	2.415.567	1.669.267	69,10%	166	2.776.782	2.036.673	73,35%	167	3.168.027	2.464.991	77,81%	14,95	14,09	22,01	21,03

Fonte: IPEADATA. (Censos Demográficos 1991 – 2010).

De acordo com dados da Tabela 2.2, a maioria dos municípios do estado do RN estão situados na faixa de até 10 mil habitantes e entre 10.001 e 50 mil habitantes, representando 61,18% no Censo de 1991, e 65,66% em 2000, e 60,48% em 2010. Em termos de população, concentravam, respectivamente, 20,13%, 21,09%, 16,76%. Quando somados aos municípios de até 50 mil habitantes, esses municípios representavam 96,71% do total e 60,04% da população em 1991; no Censo 2000, representavam, respectivamente, 95,78% e 53,38%; e em 2010, esses municípios representavam 95,21% e abrigavam 49,27% da população norte-rio-grandense. Assim, no Censo de 2010, esse grupo de municípios, até 50 mil habitantes, embora continue com a mesma participação, passa a possuir menos da metade da população do estado do RN. Os dados demonstraram que essa perda foi relativa, acompanhando a tendência da década anterior.

No Censo de 2010, constata-se que apenas o grupo dos “micro-municípios”, até 10 mil habitantes, apresentou perda absoluta da população. No entanto, este grupo de municípios também passou a apresentar uma maior taxa de urbanização.

O que os dados do último Censo Demográfico (2010) demonstram, de forma mais protuberante, é o crescimento dos maiores centros urbanos do estado, basicamente das duas principais cidades (Natal e Mossoró), refletindo a mesma dinâmica de sempre⁶⁰, seguido também de um crescimento econômico da região metropolitana⁶¹, com destaque para o crescimento populacional de Parnamirim, um “espraiamento” do crescimento urbano da própria cidade do Natal, aumentando ainda mais sua “macrocefalia”. A capital é a única cidade situada na faixa de 500.001 a 1 milhão de habitantes.

O município de Parnamirim passa para o extrato de 200.001 a 500 mil habitantes (tornando-se o terceiro do estado em tamanho de população). Com a entrada de Parnamirim para um extrato populacional superior, não ficou nenhum município do estado situado na faixa de 100.001 a 200 mil habitantes. A sua taxa de crescimento anual, excepcionalmente, situou-se em 7,82% na década de 1990 e de 4,97% na década de 2000; maiores ainda foram as taxas de crescimento anual da população urbana, de 9,41% e 6,37%, respectivamente, para o mesmo período. Em 2010, Parnamirim apresenta-se 100% urbano, tal como a capital do estado. A título de comparação, a capital, Natal, apresentou taxa de crescimento anual de 1,8% e 1,21% para a década de 1990 e 2000, respectivamente; e Mossoró, segunda maior cidade do estado,

⁶⁰ Ver: Clementino (2003).

⁶¹ Crescimento da capital Natal, e dos municípios mais integrados, como Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz. (ARAUJO; SILVA; PEREIRA, 2015).

apresentou taxas de crescimento anual total de 1,19% e 1,97% e urbana de 1,29% e 1,77% no mesmo período de análise.

A dinâmica metropolitana também refletiu no crescimento de outros municípios, como Macaíba, Ceará-Mirim e São Gonçalo do Amarante, também fronteiriços a Natal, permanecendo, no entanto, situados no extrato entre 50.001 a 100 mil habitantes.

A faixa populacional entre 50.001 a 100 mil habitantes pode ser considerada o “grupo intermediário” do estado, foi a que mais cresceu nos anos 1991-2000, apresentando uma taxa de 46,74%, e na década seguinte, 2000-2010, ficou em segundo, com 39,99%, atrás do grupo de 100.001 a 200 mil, que foi de 116,18%. Esse grupo passou de 3 municípios (Parnamirim, Ceará-Mirim e Caicó), em 1991, para 5 municípios, em 2010. O destaque, por assim dizer, é a entrada de Assu, em 2010, reflexo do crescimento ancorado nas economias dinâmicas da fruticultura irrigada e da produção de petróleo. Já estavam, desde o Censo anterior (2000), os municípios de São Gonçalo do Amarante e Macaíba, refletindo a tendência de crescimento da região metropolitana de Natal (RMN) apontada desde os anos 1980 (CLEMENTINO; SILVA; PEREIRA, 2009).

Por fim, o que chama a atenção, na Tabela 2.2, é o grande número de pequenos municípios que compõem o território do RN. Em 2010, os municípios de até 10 mil habitantes representavam 60% do total de municípios do estado e concentravam 16,7% da população, da qual 61% era urbana. Entre os Censos 1991-2000, houve um crescimento da população total nesse estrato, decorrente da criação de municípios, mas não há qualquer mudança mais significativa. Nos dois últimos Censos (2000-2010), em termos absolutos, a população urbana dos municípios de até 10 mil habitantes caiu, e reduziu um pouco o número de municípios nesse porte. As mudanças maiores ocorreram no estrato acima de 200 mil habitantes, que passou de 1 para 3 cidades (entre 1991-2010). No estrato de 10.001 a 50 mil habitantes, ocorreu crescimento do número de municípios, e o crescimento da população total foi quase o mesmo da urbana entre 2000 e 2010. Crescimento populacional urbano mesmo ocorreu no estrato de 50.001 a 100 mil habitantes, no qual a população urbana cresceu significativamente, mais que a total (95,6% e 40%, respectivamente, entre 2000-2010), passando de 3 a 5 municípios. Portanto, crescem as cidades maiores (acima de 200 mil) e as cidades menores no estrato de 10.001 e 50 mil habitantes, sendo que a maior urbanização se dá naqueles municípios entre 50.001 e 100 mil habitantes.

Realizada essa análise mais geral, passa-se, a seguir, aos determinantes da constituição do sistema urbano no estado do RN.

2.1.2 Determinantes da constituição do sistema urbano no RN: a “economia do algodão”

As atividades econômicas desenvolvidas no território do estado do RN constituem, pois, o fundamento da constituição dos municípios (CASCUDO, 1968; MONTEIRO, 2015 CLEMENTINO, 1987; 1995; GOMES, 2017). Primeiro a cultura da cana de açúcar, no litoral, seguido pela pecuária e o algodão, no sertão, foram as atividades que fundamentaram a criação de núcleos populacionais urbanos no estado. Entre o litoral e o sertão, existe o agreste, uma área geográfica de transição marcada preponderantemente pela presença da pequena produção agrícola, cujos excedentes eram comercializados na área do litoral, principalmente, e uma parte na área sertaneja. Nesse contexto, na área agreste do estado, “a principal motivação para a criação de cidades foi a necessidade de um centro que possibilitasse a comercialização do pequeno excedente da produção, bem como a compra de alguns produtos impossíveis de serem produzidos na unidade de produção” (GOMES, 2017, p. 8).

Em relação à atividade açucareira, mais rentável economicamente, apesar de concentrar todo o processo produtivo no meio rural, viabilizou ainda o surgimento de núcleos urbanos importantes no estado, como são exemplos: São José de Mipibu, Canguaretama, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim e Macaíba⁶² (todos hoje parte da RMN). No entanto, foi na área sertaneja, com a atividade criatória, de início (meados do século XVII ao XIX), seguido pela atividade algodoeira, no segundo momento (meados do século XIX para último quartel do século XX), as atividades que mais contribuíram para o surgimento de cidades no estado. O destaque é dado para a atividade algodoeira, que pelo período de um século (1860 a 1970, se for conveniente “fixar” um período), foi a atividade dinamizadora da economia e da urbanização no estado do Rio Grande do Norte.

O que fez, então, a economia algodoeira ser urbanizadora? Para essa questão, o ponto de partida é a importância deste último ciclo agrário-econômico tradicional para a economia nordestina, enfatizando o estado do Rio Grande do Norte⁶³ e os efeitos dessa atividade econômica na constituição da rede urbana potiguar.

O capítulo da história do algodão na economia nordestina data de aproximadamente meados do século XIX. Fatores ligados ao comércio internacional, de intensa demanda por parte

⁶² Região Metropolitana de Natal (RMN) é formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Ielmo Marinho, Maxaranguape, Monte Alegre, Nísia Floresta, São José de Mipibu e Vera Cruz. (IBGE-cidades).

⁶³ Remonta-se tão somente alguns dos principais fatos. Para mais detalhes sobre o algodão e a urbanização no Rio Grande do Norte, ver Clementino (1986).

da economia inglesa e a desorganização do abastecimento desse mercado por conta da Guerra de Secessão norte-americana (1860-1865) está na explicação mais geral para expansão da cotonicultura por praticamente toda a região do Nordeste do Brasil (FURTADO, 1989; CLEMENTINO, 1987; ANDRADE, 2011).

O algodão, planta nativa da América, se constituía como a matéria-prima da principal atividade em expansão da Revolução Industrial inglesa, qual seja, a indústria têxtil, que substituiu grande parte do linho pelo algodão. Seguindo o exemplo do Maranhão⁶⁴, ao fim do século, o Nordeste também irá disponibilizar recursos para a produção de algodão.

A cotonicultura iria ser consolidada como uma “atividade típica” do Nordeste, uma vez que a região possuía condições climáticas adequadas para o plantio, notadamente no semiárido. A abundância de terras e de mão de obra, dois dos três principais fatores clássicos de produção, tornou propícia a expansão da cotonicultura pelas áreas sertanejas. O aumento da demanda⁶⁵ pela fibra e a desorganização que os períodos de estiagem⁶⁶ causavam sobre a economia criatória favoreceu o cultivo do algodão por todo o semiárido nordestino. Ao mesmo tempo, tal qual acontecia nos anos iniciais da atividade criatória, à medida que grandes áreas iam dando espaços para a plantação do algodão, ocasionavam modificações no crescimento e no fluxo populacional, aumentando consideravelmente o número de famílias nos lugares onde a cotonicultura estava em expansão, gerando, por consequência, uma demanda maior por alimentos.

Um fato de suma importância para a viabilidade da cotonicultura é que esta atividade podia ser intercalada com o cultivo de outras lavouras como feijão, milho, mandioca e outras culturas alimentares da agricultura de subsistência que permitiam suprir as necessidades alimentares da população. Com isso, os *parceiros* (meeiros, arrendatários etc.) e os *moradores de condição* podiam cultivar suas roças ao mesmo em que se dedicavam para a produção do algodão nas terras dos patrões ou nas suas pequenas glebas. Além do mais, quanto às atividades pecuárias, estas não foram prejudicadas pela nova cultura, uma vez que essa cultura era associada com o milho, feijão e a fava, e as sementes e a rama forneciam o “restolho” que se

⁶⁴ O cultivo do algodão como atividade econômica inicia-se pelo Maranhão, no último quartel do século XVIII, propiciado por dois fatores externos e diretamente relacionados: a guerra de independência dos EUA e a Revolução Industrial Inglesa. Esses dois fatores contribuíram para que o algodão fosse o produto tropical com maior procura externa, razão pela qual um montante expressivo de recursos fosse prontamente canalizado pela Companhia de Comércio do Estado do Maranhão (FURTADO, 1989).

⁶⁵ O algodão nordestino começa a ganhar expressão no mercado nacional com a expansão da indústria têxtil nacional, especialmente no período 1907/13, ganhando importância no mercado consumidor em ascensão (CLEMENTINO, 1987).

⁶⁶ Nova expansão após a “seca dos três setes” – 1877-1879 – devido aos enormes prejuízos causados à atividade criatória.

constituíam em excelentes complementos para a alimentação do gado⁶⁷. Nisso, assentou-se no sertão nordestino o “tripé gado-algodão-agricultura de subsistência”, do qual o Rio Grande do Norte se presta como notório exemplo.

A expansão econômica iniciada nas décadas de 1850 e 1860, principalmente o incremento da produção e comércio de açúcar e algodão, favoreceu o crescimento de povoados já existentes que foram, então, transformados em vilas, sedes de municípios que passaram a contar com administração própria, e as cidades de Mossoró (1852), Ceará-Mirim (1855), Pau dos Ferros (1856) são exemplos desse período (MONTEIRO, 2015). O algodão não sofreu retrocesso ao fim da fase áurea da década de 1860, ao contrário do açúcar. Nos anos 1880, depois da grande seca de 1877-1879, se expandiu seu cultivo pelo Sertão, cobrindo, exceto o litoral, todo o território do estado. A expansão da cotonicultura no estado coincidia com a gênese da indústria têxtil no Brasil, de modo que, ao fim do século XIX, o algodão tornava-se o primeiro produto de exportação do Rio Grande do Norte (CLEMENTINO, 1986; 2010).

A base econômica do RN, pelo período de um século, esteve assentada em duas culturas agrícolas de exportação, o açúcar e o algodão. Apesar da existência de outras culturas extrativistas importantes no estado (sal, scheelita, sisal etc.), foram essas duas principais culturas (açúcar e algodão), e a forma como se relacionavam, as responsáveis pela formação do sistema urbano do RN. Do último quartel do século XIX até o fim dos anos 1920, essas duas atividades agrícolas se reversavam em primazia⁶⁸, causando, inclusive, alteração do comando político do estado, que passa para as mãos da “burguesia” algodoeira do Seridó ao fim dos anos 1920. Dentro do Rio Grande do Norte, a região que mais se destacou foi a do Seridó, na parte “central-sul” do estado, com o cultivo do algodão do tipo mocó, conhecido por possuir como característica uma fibra longa (acima de 34 cm), que tinha uma qualidade superior aos demais tipos de algodão, possuindo, por isso, grande aceitabilidade no mercado internacional e nacional.

Conforme Clementino (1986), a partir da década de 1920, a cotonicultura nordestina se ligava também à indústria têxtil da região Sudeste do Brasil⁶⁹, principalmente dos estados

⁶⁷ Melhoramentos técnicos seguintes no processo de beneficiamento de algodão permitiram a produção da “torta”, feita a partir da semente de algodão, constituindo excelente complemento na alimentação dos rebanhos, sendo objeto de barganha entre os agentes que intermediavam a comercialização do algodão (CLEMENTINO, 1987).

⁶⁸ A supremacia da atividade econômica refletiu no quadro político do estado, com o controle político mudando de mãos para a oligarquia algodoeira do Seridó, os Bezerra substituindo o “clã” dos Albuquerque, do litoral, no controle do estado). Como destaca Monteiro (2015), essa transição entre oligarquias mantinha inalteráveis as estruturas de dominação econômica e social internas, fundadas no monopólio da propriedade da terra, sustentáculo da estrutura de poder.

⁶⁹ A região Nordeste já se integrava, a partir de suas duas atividades principais – açúcar e algodão – com o Sudeste

de São Paulo e Rio de Janeiro, além do mercado internacional para onde já fluía a maior parte da produção. Esses fatores, portanto, fizeram a cultura do algodão crescer ainda mais no estado do Rio Grande do Norte. Tal fato refletiria, portanto, no sistema urbano estadual.

Comparando as principais atividades agropecuárias sertanejas tem-se que, por parte da economia e constituição da vida urbana, notadamente no Rio Grande do Norte, o algodão contribuiu bem mais que a atividade criatória. Um fator de suma importância era o de que a economia algodoeira acontecia dentro do território estadual, resultando, portanto, um dinamismo maior do que outras atividades (CLEMENTINO, 2010). O comércio do gado, apesar da notória relevância para o povoamento do território do RN, era comandado pelos estados do Ceará e da Paraíba, em direção a Recife-PE, e eram poucos os núcleos urbanos no interior porque a economia criatória existente também era complementar à atividade canavieira. Nisto, ela não difundiu a criação de cidades. Isso vai ser obra do algodão (CLEMENTINO, 1995; 2010). O crescimento contínuo da demanda nacional de algodão, apesar ainda da incipiente integração do mercado nacional, não só impulsionou a expansão da cotonicultura do RN, a partir da década de 1920, como manteve os fluxos comerciais de circulação dessa mercadoria no mercado interno, que já ensaiava os passos para a constituição da rede urbana em nível nacional.

A constituição e integração do mercado interno ocorrida a partir da década de 1930 e os efeitos mais gerais da conjuntura mundial iriam repercutir no mercado do algodão. A partir de meados da década de 1930, portanto, começam a ocorrer modificações que determinariam o futuro da atividade algodoeira no Nordeste, e no estado do RN, em particular. De acordo com Cano (1998), o algodão nordestino, dadas as ineficientes condições em que era produzido, era igualmente marginal no comércio internacional, e após a crise de 1929, a reestruturação da agricultura paulista faria com que a economia de São Paulo o tornasse o maior produtor de açúcar e de algodão⁷⁰, juntamente os dois produtos básicos exportáveis da região Nordeste. Nesse sentido, com uma atividade agrícola mais desenvolvida nos moldes capitalistas e avançada do ponto de vista técnico, além de favorecida pela localização geográfica, com o próprio estado paulista sendo o principal mercado consumidor e possuidor do maior parque têxtil nacional, a produção paulista de algodão em larga escala, a partir da década de 1930,

desde fins do século XIX, como resultante da queda dos preços internacionais e da busca desesperada por mercados para escoação do excedente (GUIMARÃES NETO, 1989), embora essa ainda fosse pequena a integração do mercado nacional.

⁷⁰ Cano (1998) coloca que, na esteira do processo de reestruturação e modernização da agricultura paulista, o Estado de São Paulo começava a plantar algodão na década de 1920, tendo em vista a busca por outras fontes de investimento da acumulação de capital, além da cafeeira, que passava já por diversas crises de superprodução.

demarcaria o início da crise da economia algodoeira nordestina⁷¹. O Rio Grande do Norte, no entanto, dada a qualidade da fibra do algodão mocó, de grande aceitação no mercado, continuava ainda com boa participação no mercado.

A partir dos anos 1930 até os anos 1970, dentro da fase de construção do mercado interno nacional, no RN o algodão reina soberanamente: foi o fio de algodão que teceu a rede de cidades, que contribuiu para a criação de cidades por meio de desmembramentos de territórios para a criação de outros municípios (CASCUDO, 1968; CLEMENTINO, 1995). Até a década de 1920, o beneficiamento do algodão (separar a pluma do caroço) era realizado no interior das grandes fazendas. No período pós 1930, o surto algodoeiro atrai muitas firmas internacionais controladoras da comercialização do produto em escala mundial e se instalam, inclusive, no estado do RN como, por exemplo, a *Machine Cotton*, Anderson Clayton e a SAMBRA. A partir de então, o caroço do algodão também passa a ter valor comercial, e esse fato modifica toda a estrutura do beneficiamento e da comercialização. Daí, conforme Clementino (1986), os maquinismos (descaroçadores) de algodão começam a deixar a fazenda e passam a se concentrar nas pequenas cidades e outras aglomerações (vilas e povoados) que passariam, mais à frente, à condição de cidades⁷².

Para elucidação do tipo de urbanização então surgida é pertinente verificar, ainda que sumariamente, a forma de organização e o tipo de relação de produção que predominava no algodão. Como contornos gerais da atividade, Clementino (1986) destaca a perpetuação da estrutura fundiária e a prevalência do capital mercantil na atividade. Conforme a autora, o cultivo do algodão como uma atividade produtiva da fazenda podia ser vista sob ângulos distintos: do ponto de vista do fazendeiro, era uma atividade com dupla determinação econômica, pois este estimulava o cultivo do algodão em suas terras, como atividade complementar, porém necessária, à criação de gado; do ponto de vista do trabalhador, o algodão desenvolveu-se como parte integrante de produção de subsistência na qual o produtor cultivava não só alimentos para o autoconsumo, mas também mercadorias para vender.

⁷¹ Conforme Clementino (1986), a partir da segunda metade da década de 1930, o estado de São Paulo assume o maior percentual na produção de algodão do Brasil. Verificando dados do IBGE, a autora constata que o estado de São Paulo ultrapassa o Nordeste em 1936, sendo responsável por 35,27% da produção de algodão do país, contra 28,73% da produção de algodão do Nordeste; e a partir de 1937, o estado paulista passaria a responder por mais de 50%, atingindo picos de 75% do total da produção de algodão nos anos de 1941 a 1944. Ademais, mesmo em anos bons para a cotonicultura, a produção nordestina não mais assumiria a preponderância que tinha, ficando entre 30% a 40% no período de 1945 a 1969 (período final da série trabalhada). Chama também a atenção na série levantada pela autora a produção de algodão do estado do Paraná, que ganha importância a partir dos anos 1950, complementando a produção do estado paulista.

⁷² A interiorização da casa exportadora é outro aspecto que reforça o surgimento dessas cidades. (CLEMENTINO, 1986).

O algodão era, assim, produto típico da pequena produção que se reproduz no interior da grande propriedade. Não existiam relações propriamente capitalistas de produção. Predominavam as formas mercantis de exploração do trabalho (“contratos” de parceria: meação, terça parte da produção); não existiam salários, o que permitia ao fazendeiro obter sobrelucros da atividade algodoeira como um agente do capital comercial. O fazendeiro era, ao mesmo tempo, agenciado e agenciador do capital mercantil, ele era rural e urbano. Era fazendeiro e também o comerciante/ “industrial”. Nesse sistema, o fazendeiro, que também financiava⁷³ a produção, detinha total controle sobre a comercialização do algodão de determinada região, e nessa função de comerciante do algodão, esse fazendeiro estabelecia-se nas cidades. Estas cidades teriam, pois, a função principal de intermediação primária⁷⁴, de venda da produção agrícola algodoeira do *hinterland* semiárido.

Cabe ressaltar o fato de que também, por deter a hegemonia política, que caminha ao lado da econômica, a própria interiorização da infraestrutura no estado do RN foi pensada a partir das necessidades da produção/ comercialização do algodão. Exemplo disso é a construção da malha viária, planejada para escoamento da produção algodoeira do estado. Ferrovias e rodovias construídas entre fins do século XIX e das primeiras décadas do século XX, atendiam prioritariamente aos negócios do algodão⁷⁵. No interior do estado, a “estrada de ferro de Mossoró” ou Mossoró-São Francisco, com primeiro trecho inaugurado em 1915, atendia aos interesses dos grandes proprietários rurais e comerciantes da cidade de Mossoró, segunda maior cidade do estado, e era vista como de suma importância para o crescimento econômico, via o florescente comércio de algodão, ao permitir a interligação das cidades do Rio Grande do Norte com os estados da Paraíba e do Ceará, por meio da ligação com a linha Recife-Fortaleza, na cidade de Sousa-PB, ocorrido somente no início dos anos 1950 (MONTEIRO, 2015). Notavelmente, estas vias de circulação contribuíram para o desenvolvimento de núcleos urbanos próximos e até mesmo para a criação de cidades ao longo de seus trajetos.

⁷³ O usineiro (capitalista propriamente dito) também era responsável pelo financiamento da produção. No entanto, com a usina (que só se generaliza a partir dos anos 1950) ainda permanece a supremacia do capital comercial sobre as demais formas de capital na produção algodoeira (CLEMENTINO, 1986).

⁷⁴ Sérgio Buarque de Holanda no clássico *Raízes do Brasil* (1995) chama a atenção para o tipo de urbano que nasce de uma sociedade de raízes rurais. Nesta, “as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependências” rurais (BUARQUE DE HOLANDA, 1995, p.73). No caso do algodão, as nucleações urbanas servem de nó logístico à comercialização, em função da construção de rodovias e ferrovias.

⁷⁵ As ferrovias Great Western, Central do RN, Mossoró-São Francisco e as rodovias Natal-Seridó, Assu-Macau foram construídas no período de 1880-1930, auge da economia algodoeira. (Monteiro, 2015).

A partir destes determinantes, a colocação de Cascudo (1968) acerca do processo de criação de municípios no estado precisa ser melhor qualificada. Para o autor, a lógica do processo criador de novos municípios era subordinar a uma nova jurisdição faixas povoadas e vizinhas pertencentes às unidades anteriores, e menciona os casos do interior do estado, como Caicó (que compreendia 18 municípios), na região do Seridó, e Portalegre (que dera origem a 34 municípios), na região do Alto Oeste Potiguar cujas áreas territoriais foram constantemente desmembradas para a criação de novas municipalidades. Nesse sentido, critica o processo de criação de municipalidades, e afirma que os municípios criados nos anos 1953 a 1963, no estado do Rio Grande do Norte, eram “municípios mais de *função político-eleitoral que de lógica econômica*” (CASCUDO, 1968, p. 142, *grifo meu*). Apesar de importante, há que se colocar que apenas o fator político como justificativa para a criação de cidades no RN não faz muito sentido, uma vez que os fatores econômicos constituíram o pano de fundo para essa “ocorrência política”, ou seja, a criação de cidades teve como determinante *tanto o fator econômico quanto o fator político*, mesmo ainda para aquelas cidades criadas entre meados dos anos 1950 e 1960. Pode-se afirmar, ainda, que o grande número de cidades surgidas entre 1953-1963 (mais de 100 municípios)⁷⁶ expressou também o advento de uma economia urbana “instável”, em resposta à crise da “economia algodoeira” desencadeada a partir dos anos 1950.

Até os anos 1970, portanto, a matriz econômica do estado foi comandada pelas formas da produção algodoeira (CLEMENTINO, 1995). Apesar de toda essa importância, a dinamização das atividades urbanas por conta da atividade algodoeira no estado do Rio Grande do Norte não teve os mesmos efeitos que em outras áreas nordestinas, como nas áreas do agreste Pernambucano e Paraibano (ANDRADE, 1963 *apud* CLEMENTINO, 2010). No agreste e nos sertões do Rio Grande do Norte⁷⁷, a autora aponta que a rigidez das estruturas produtivas, com concentração da terra e da renda pelo fazendeiro e as relações de produção que prevaleceram na atividade algodoeira norte-rio-grandense (marcadas pela parceira, meeiros etc.), limitavam o meio circulante, não dinamizando, dentro das potencialidades econômicas oferecidas por uma cultura de mercado, a economia urbana. Como resultante, ocorreu uma baixa divisão social do trabalho que teve como contrapartida uma baixa taxa de

⁷⁶ Esse foi o caso da região Oeste do estado, notoriamente da região serrana ou da “tromba do elefante”, cujo cultivo do algodão herbáceo se expandiu a partir do começo do século XX, e possuía também uma estrutura fundiária mais descentralizada que a do Seridó (CLEMENTINO, 1986). Esse conjunto de pequenos municípios constitui-se, portanto, dependente de transferências governamentais.

⁷⁷ Exceção, ressalte-se mais uma vez, foi a região do Alto Oeste Potiguar, cuja estrutura agrária era mais desconcentrada (CLEMENTINO, 1986).

urbanização, apesar do relativo número de cidades criadas que contribuíram para a formação da rede urbana no território do RN.

Até o início dos anos 1960, o algodão ainda era a principal atividade comercial do estado do RN, quando modificações de ordem tecnológica trouxeram profundas desvantagens para a economia estadual, resultando na falência da atividade nos anos 1970 (CLEMENTINO, 1986). Com a centralização do capital industrial têxtil no estado, facilitado pelo aparelho estatal através dos incentivos oferecidos pela SUDENE e pelo Governo do estado do RN, a partir de meados dos anos 1960, foram introduzidas modificações tecnológicas na indústria têxtil do Centro-Sul, reduzindo a demanda por fibras de algodão, notadamente aquelas de melhor qualidade, causando a perda de competitividade da produção potiguar. A nova base técnica em que se organizavam, poupadora de algodão e não consumidora de fibra longa, resultou em diminuição do consumo, no Sudeste⁷⁸, da fibra produzida pelas modernas indústrias têxteis instaladas no Rio Grande do Norte.

Neste sentido, a década de 1970 é de falência da atividade algodoeira⁷⁹ no estado do RN, com a quebra de várias usinas de algodão (CLEMENTINO, 1986). Mesmo assim, ainda continuava sendo cultivada largamente em algumas regiões do estado, dada a falta de alternativas de geração de renda no campo e da não-transformação da estrutura agrária estadual, sobrevivendo praticamente como atividade integrante da produção de subsistência até meados dos anos 1980, quando o advento da “praga do bicudo” inviabilizou⁸⁰ por completo o que restava dessa economia nas áreas rurais do estado.

A estrutura produtiva do estado começa a sofrer fortes modificações, portanto, a partir dos anos 1960, quando o estado do RN se insere no âmbito do planejamento macrorregional da SUDENE, e a economia estadual obtinha atenção especial para o desenvolvimento e crescimento das atividades potenciais existentes e de outras que poderiam surgir a partir da exploração mais racional (em bases capitalistas modernas) da base de recursos naturais do estado. No “novo Nordeste” dos anos 1960 em diante, a urbanização se dará por forças político-institucionais. Ou seja, o desenvolvimento urbano passa a ocorrer pela ação do

⁷⁸ Dadas as ineficientes condições de produção e outras adversidades do semiárido, não tinha como o algodão nordestino concorrer com a produção paulista e paranaense (ligada diretamente à produção de São Paulo). “No período 1972/76, o crescimento do consumo da matéria-prima, procedente do Sudeste pela indústria sediada em São Paulo, foi de 98%; enquanto que o algodão procedente dos estados nordestinos teve seu consumo naquele mercado acrescido em apenas 22%” (CLEMENTINO, 1986, p. 193).

⁷⁹ A atividade algodoeira, por um século, a partir de meados do século XIX até os anos 1970 do século XX, respondeu pela dinâmica econômica, social e política do estado do Rio Grande do Norte.

⁸⁰ A praga reduzia a produção do algodão em caroço em aproximadamente 80%; com a pulverização, a devastação ficava em torno de 40%, porém, o valor da pulverização era maior que o valor da produção do algodão (SANTOS, 2002).

Estado brasileiro, com a política econômica de desconcentração industrial, dentro da ação da SUDENE (anos 1960/70) e com as políticas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (anos 1970), que antecipavam a vinda da indústria nacional para o Nordeste.

O fato é que, se dependesse da marcha lenta do desenvolvimento da atividade industrial, as transformações operadas na economia regional não teriam ocorrido naquele momento. Particularmente no Rio Grande do Norte, estes efeitos da ação do Estado passaram a ser sentidos a partir dos anos 1970.

Dada a importância desse recorte histórico, no item seguinte faz-se o esboço, em linhas gerais, das transformações estruturais ocorridas na economia do RN a partir dos anos 1970, e os seus reflexos na urbanização do estado.

2.2 Transformações estruturais na economia e a urbanização do RN pós-1970

A economia do estado do Rio Grande do Norte sempre foi fortemente baseada em recursos naturais. Grosso modo, até o fim dos anos 1960, o estado estava assentado nas “velhas economias” com produção de cana-de-açúcar, na faixa litorânea, a maior parte das áreas sertanejas assentadas no tripé “pecuária – algodão – agricultura de mantimentos” (feijão, milho, arroz, mandioca, batata-doce e outras) e uma parte em atividades extrativas (mineração da scheelita, no Seridó; extração de sal, em Mossoró) desenvolvidas de modo artesanal. A atividade industrial do estado era incipiente, assentada sobretudo no beneficiamento de algum produto agrícola.

De acordo com levantamento realizado por Azevedo (1961, p. 10), a estrutura produtiva do Rio Grande do Norte, até fins dos anos 1950, era basicamente simples. No que diz respeito à produção industrial (concernente à indústria de transformação), esta se concentrava em cinco (05) indústrias principais: têxteis; química e farmacêuticas; alimentares; couros e peles; e, metalúrgicas. Juntas, essas cinco indústrias representavam um valor de produção de 1.860.606 (Cr\$ 1.000) (dados referentes a 1957)⁸¹. Desta cifra, a indústria têxtil era de longe a maior, representando mais de 68% do valor da produção das cinco indústrias. Dentro das indústrias têxteis, o beneficiamento do algodão em pluma representava mais de 98% do seu valor. Já a indústria química e farmacêutica era o segundo lugar em valor da produção, com 15,91% do

⁸¹ O valor total da produção das cinco principais indústrias equivalia a uma cifra de quase três vezes menor que o da produção agropecuária (AZEVEDO, 1961).

valor da produção e, dentro desta, 80% do valor equivalia à produção de óleo derivado do caroço do algodão. Ou seja, os dados apresentados por Azevedo (1961) revelam que, até o início da década de 1960, o estado do Rio Grande do Norte possuía uma base industrial extremamente frágil, baseada no simples beneficiamento industrial de produtos primários, onde o algodão detinha uma acentuada posição.

Esta realidade, como já enfatizada, muda a partir do fim dos anos 1960 e início da década de 1970. Surgem as “novas economias”, acarretando grandes transformações na economia do estado do RN nessas duas décadas, por conta dos incentivos financeiros-fiscais da SUDENE e da política do “Brasil potência” expressa no II PND.

Nos anos 1970, algumas atividades foram implantadas e outras reestruturadas: incentivos à atividade turística em Natal (início dos anos 1970 com a criação da EMPROTUR para divulgação do turismo; construção da estrada “Via costeira” na capital); a reestruturação da indústria têxtil (parque têxtil integrado, anos 1970) também na capital; a descoberta de petróleo e instalação da Petrobrás em Mossoró (1979), com a extração terrestre do petróleo em vários locais do interior do estado ao fim da década de 1970; a reestruturação da atividade salineira e a construção do Porto-Ilha de Areia Branca (1974) para escoamento da produção (que passaria a ser responsável por 90% da produção nacional); a construção da barragem Armando Ribeiro Gonçalves, em Assu (1979) que viabilizaria a implantação da fruticultura tropical irrigada no vale do Assu, formando depois o polo Assu-Mossoró, o segundo do país voltado para exportação (CLEMENTINO, 1995; ARAÚJO, 2009).

Dessas transformações econômicas, uma das mais marcantes foi, sem dúvida, a instalação de uma unidade da Petrobrás no interior do estado, constituindo importante marco na industrialização e diversificação da estrutura produtiva norte-rio-grandense, e deflagrador de intenso crescimento de Mossoró, no interior do estado, segunda maior cidade do RN. De um modo geral, um conjunto de atividades que, a partir dos anos 1970, respondiam pelo “novo RN”, colocava o estado como um dos campeões em taxas de crescimento do PIB pelas três décadas seguintes (Tabela 2.3, abaixo), com taxas acima do crescimento regional e nacional.

A economia do estado do RN, cujo salto se deu nos anos 1970, continuou ainda apresentando elevadas taxas de crescimento do PIB durante a década de 1980 (crise do desenvolvimentismo) e relativamente elevada em 1990 (adoção do Neoliberalismo), bem acima das apresentadas pelo Brasil e pela região Nordeste no mesmo período.

Tabela 2.3: Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil, região Nordeste e Rio Grande do Norte – 1970 – 1999.

PERÍODO	Rio Grande do Norte	Nordeste	Brasil
	Taxa (%)	Taxa (%)	Taxa (%)
1970 - 1980	10,30	8,70	8,60
1980 - 1990	7,40	3,30	1,60
1990 - 1999	4,10	3,0	2,5

Fonte: Extraído de: Clementino (2003, p. 389).

O que explica o crescimento do PIB potiguar acima do nacional e do regional foi o surgimento de novas atividades que passaram a ganhar destaque na formação do produto e da renda estadual, ao mesmo tempo em que se dava o recrudescimento das atividades tradicionais, ancoradas no setor primário, conforme dados da Tabela 2.4, abaixo.

Tabela 2.4: Nordeste e Rio Grande do Norte: participação média anual do PIB setorial no PIB global – 1970 – 1999.

PERÍODO	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	NE	RN	NE	RN	NE	RN
1970 – 1974	25,16	26,59	26,57	25,42	48,27	47,99
1975 – 1979	21,65	21,09	27,34	26,76	51,01	52,15
1980 – 1984	15,54	11,85	30,03	31,96	54,42	56,19
1985 – 1989	16,11	13,21	28,72	37,03	55,17	49,76
1990 – 1994	13,09	7,91	24,28	34,03	62,64	58,06
1995 – 1999	13,23	7,99	18,20	26,59	68,58	65,42

Fonte: Clementino (2003, p. 390).

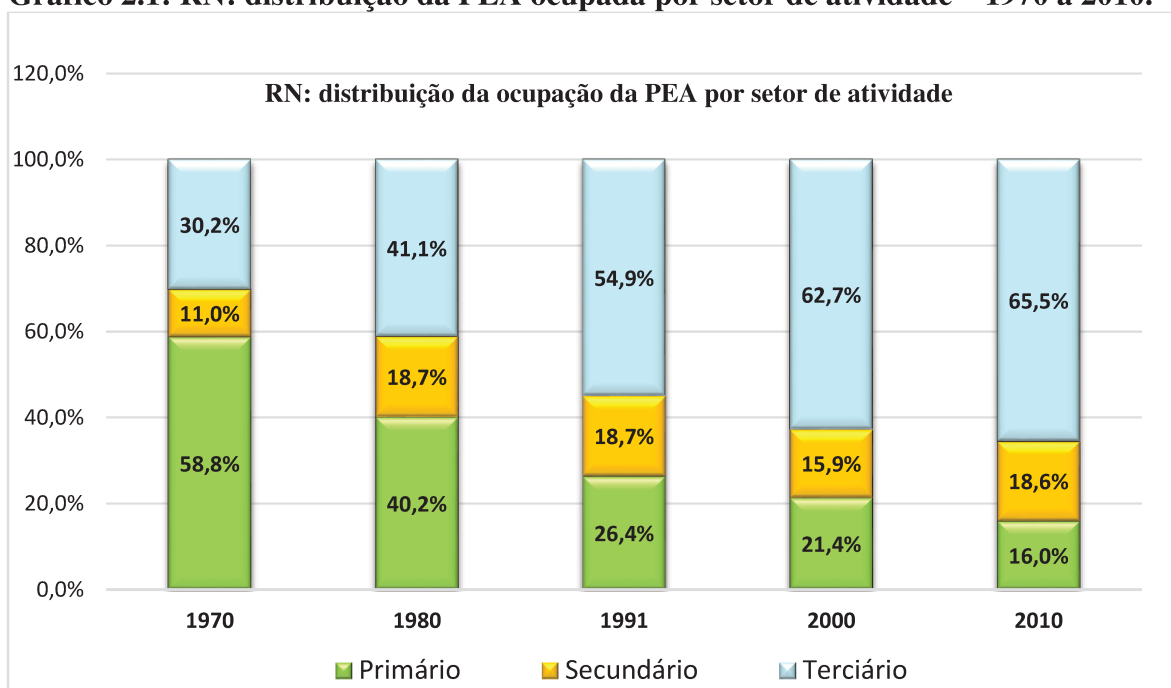
No que diz respeito aos aspectos setoriais, as transformações econômicas foram puxadas pelas atividades industriais, especialmente as da indústria de transformação, seguida de perda de importância do setor primário (CLEMENTINO, 2003; ARAÚJO, 2009). Conforme dados apresentados por Clementino (2003, p. 390), no período de 1970 a 1999, a economia potiguar alterou significativamente sua participação no PIB do Brasil, passando de 0,46% em 1970 para 1,1% em 1999, e do Nordeste, passando de 4,7% para 6,4% no mesmo período. Como plano de fundo desse crescimento, ressalta-se, esteve a transformação da estrutura produtiva estadual, favorecendo o crescimento industrial que, de 1980 até meados dos anos 1990, foi responsável por parcela significativa da composição do PIB estadual, favorecendo também o crescimento do setor de serviços na geração de riquezas potiguar.

Essas transformações econômicas, com alteração da composição do PIB e o aumento do processo de industrialização do estado se fez acompanhar de um processo de urbanização

em escala crescente. Aumentou sobretudo a “macrocefalia”⁸² da capital e se intensificou também o crescimento das cidades que posteriormente compunham a chamada Região Metropolitana de Natal (RMN), além do já citado crescimento econômico e urbano de Mossoró, no interior.

Essas mudanças na estrutura produtiva estadual também se traduziram no crescimento e na modificação da distribuição da ocupação⁸³ da População Economicamente Ativa (PEA) entre os setores da atividade econômica, com crescente aumento da PEA urbana, ou seja, da população trabalhadora alocada nos setores secundário e terciário da economia. Conforme dados do Gráfico 2.1, abaixo, a PEA alocada no setor primário, de quase 60% ao fim da década de 1960, sofre contínua redução, sendo, na década seguinte, ultrapassada pela PEA urbana, que se torna a maioria, 60%, no grau de ocupação da população norte-rio-grandense.

Gráfico 2.1: RN: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010.



Fonte: IBGE (Censos 1970 a 2010). Elaboração do autor.

A modificação da estrutura produtiva potiguar, levada a cabo pelas transformações mais gerais operadas na economia nordestina por conta, inicialmente, das políticas da SUDENE, frisa-se novamente, começou a ser processada a partir do início da década de 1960, no período

⁸² Refere-se à concentração da maior parte da população, do emprego e da renda em uma única cidade de determinado território. No caso do RN, a capital, Natal, é um notório exemplo. Ver: Clementino, Silva, Pereira (2009).

⁸³ O termo “Ocupação” é preferível ao termo “Emprego”, visto que o primeiro é mais significativo (inclusive para análise urbana) por ser um melhor indicador das condições de vida, e por abarcar as formas reguladas e não reguladas de obtenção de renda; em suma, a noção de ocupação liga a obtenção da renda à atividade efetivamente realizada (PEDRÃO, 2002).

1962-67. Nestes termos, tomando a década de 1960 como base (Tabela 2.5), os incentivos industriais, a reestruturação e a criação de outras atividades na economia norte-rio-grandense se traduziram na paulatina redução da PEA ocupada nas atividades primárias e do consequente aumento das ocupações nos setores secundários e terciários da economia, responsáveis pela dinâmica econômica estadual, a partir de então, predominantemente urbana.

Tabela 2.5: RN: distribuição da PEA (10+ anos) ocupada por setor de atividade econômica, dados absolutos e taxa de crescimento a.a., 1960 a 2010

ANO	Frequência				Tx. Cresc. a. a.			
	Primário	Secundário	Terciário	TOTAL	Primário	Secundário	Terciário	TOTAL
1960	231.202	18.672	87.342	337.216	-	-	-	-
1970	240.955	45.283	123.873	410.111	0,41%	9,26%	3,56%	1,98%
1980	239.160	111.384	244.627	595.171	-0,07%	9,42%	7,04%	3,79%
1991	222.713	157.462	462.792	842.967	-0,65%	3,20%	5,97%	3,21%
2000	195.248	144.777	571.933	911.958	-1,45%	-0,93%	2,38%	0,88%
2010	198.071	229.716	810.527	1.283.314	0,14%	4,72%	3,55%	3,48%

Fonte: IBGE (Censos 1960 - 2010). Elaboração do autor.

De acordo com dados expressos na Tabela 2.5 e na Tabela 2.6 (abaixo), da década de 1960 para 1970, a PEA total do estado cresceu 21,62%, e a maior variação absoluta de crescimento da PEA ocupada foi no setor secundário, de 142,52%, seguido do terciário, com 41,83%, enquanto que a PEA do setor primário cresceu apenas 4,2%. Em termos de taxa de crescimento anual (Tabela 2.5), o destaque maior também foi a PEA do setor secundário, que cresceu 9,26%, ao passo que somente o setor primário apresentou ínfimo crescimento, de 0,5%, valor bem abaixo da taxa de crescimento anual da PEA total, em torno de 2%.

Tabela 2.6: RN: distribuição da PEA (10+ anos) ocupada por setor de atividade econômica – 1960 a 2010 – taxas de crescimento (por década e 1960 = 100 %).

ANO	Tx. Cresc. (%) década.				Tx. Cresc. (1960 = 100%).			
	Primário	Secundário	Terciário	TOTAL	Primário	Secundário	Terciário	TOTAL
1960	-	-	-	-	100	100	100	100
1970	4,2	142,52	41,83	21,62	4,2	142,52	41,83	21,62
1980	-0,7	145,97	97,48	45,12	3,4	496,53	180,08	76,50
1991	-6,9	41,37	89,18	41,63	-3,7	743,31	429,86	149,98
2000	-12,3	-8,06	23,58	8,18	-15,6	675,37	554,82	170,44
2010	1,4	58,67	41,72	40,72	-14,3	1.130,27	827,99	280,56

Fonte: Elaboração do autor. (Cálculos efetuados a partir dos dados da tabela 5).

No Censo de 1970, o setor secundário, embora ainda ocupasse pouco mais de 11% da PEA estadual, apresentava uma tendência de crescimento que se manteria ao longo dos anos 1970, com uma taxa de crescimento anual ainda um pouco maior que a década anterior, de 9,42%, fazendo também com que o setor terciário duplicasse sua taxa de crescimento (7,04% de 1970 para 1980). Nessa década, a industrialização no estado do RN era reforçada agora

também por conta dos investimentos do II PND que racionalizavam e intensificavam a exploração das riquezas minerais do estado, notadamente do petróleo. Nesse período, pois, a PEA do setor primário entra em decréscimo (-0,07%) refletindo não apenas a transformação da estrutura produtiva, mas, principalmente, os efeitos da crise da economia algodoeira no estado, que tem seu ocaso nos anos 1970 (como já descrito).

Como resultado das transformações operadas com mais vigor na década de 1970, os resultados do Censo de 1980 apresentaram uma queda relativa da PEA ocupada no setor primário da economia estadual, representando menos da metade da PEA total ocupada, embora representasse ainda um valor relativo e absoluto ainda grandes, igualando com a participação da PEA do terciário no total geral das ocupações (40%), demonstrado no Gráfico 2.1. Ou seja, os resultados do Censo de 1980 demonstravam que a PEA urbana (secundário e terciário, representando 60%) passava a ser predominante na ocupação da mão de obra estadual. Na corrente década de 1970 para 1980, a taxa de crescimento ao ano da PEA total foi significativa (3,79%), praticamente dobrando em relação à década anterior, com a PEA total apresentando crescimento de 45,12% ao fim dos anos 1970.

Os dados apresentados acima (Gráfico 2.1 e Tabelas 2.5 e 2.6), portanto, atestam que a transformação da estrutura produtiva do estado do RN foi puxada pelo setor secundário, ou seja, pela dinâmica do processo de industrialização ocorrido a partir de então, liderando as taxas de crescimento anual (e absoluto) da PEA, nas décadas de 1960 e 1970, período de maior intensificação da industrialização no estado. Os anos 1980, acompanhando a conjuntura nacional, passariam a apresentar um maior crescimento da PEA ocupada no terciário, com redução da taxa de crescimento do setor secundário, embora, no agregado geral, fosse mantida percentualmente o mesmo grau de ocupação da década anterior.

A nova forma de distribuição das atividades econômicas, com crescimento das ocupações urbanas (setores secundário e terciário), acompanhou a urbanização do estado, apresentando, no entanto, uma taxa de crescimento anual bem maior que a taxa de crescimento da população urbana. Conforme dados apresentados na Tabela 2.7, abaixo, a PEA urbana apresentou, para as décadas de 1970 e 1980, taxas de crescimento anual de 7,73% para os anos 1970/80 e 5,18% para os anos 1980/91, bem acima, portanto, das taxas de crescimento anual da população urbana, de 4,24% e 3,73%, respectivamente. Se for considerado um período maior, de 1970/ 91, a taxa de crescimento da PEA urbana apresentou a expressiva taxa de crescimento anual de 6,38% a.a., ao passo que a taxa de crescimento da população urbana no mesmo período foi de 3,97% a.a.

Tabela 2.7: RN: População total e urbana, PEA total e urbana, taxas de crescimento anual da população e da PEA – 1960 a 2010.

ANO	POPULAÇÃO				PEA OCUPADA 10+ ANOS			
	Absoluto		Tx. Cresc. a. a.		Absoluto		Tx. Cresc. a. a.	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana*	Total	Urbana
1960	1.140.823	427.546	-	-	337.216	106.014	-	-
1970	1.550.184	736.615	3,11%	5,59%	410.111	169.156	1,98%	4,78%
1980	1.898.835	1.115.279	2,05%	4,24%	595.171	356.011	3,79%	7,73%
1991	2.415.567	1.669.267	2,21%	3,73%	842.967	620.254	3,21%	5,18%
2000	2.777.509	2.033.777	1,56%	2,22%	911.958	716.710	0,88%	1,62%
2010	3.168.027	2.464.991	1,32%	1,94%	1.283.314	1.040.243	3,48%	3,80%

Fonte: IPEADATA; IBGE (Censos Demográficos 1960 a 2010). Elaboração do autor.

Nota: (*) PEA urbana equivale à soma dos setores secundário e terciário da atividade econômica.

Este fato, de a taxa de crescimento da PEA urbana situar bem acima da taxa de crescimento da população urbana, demonstra a velocidade e uma “fragilidade” do crescimento econômico provocado pelas transformações ocorridas e, num sentido maior, reflete as condições gerais, típicas de uma urbanização em condições periféricas, ou seja, acompanhada de enorme subemprego da mão de obra⁸⁴.

Ao longo da década de 1980, com a crise do *Desenvolvimentismo* e a falência do Estado nacional como principal investidor e articulador da economia, a região Nordeste, de um modo geral, e o estado do RN, em particular, continuaram a crescer, mesmo diante do contexto de crise, em função da maturação dos investimentos provocados pelo II PND a partir de meados da década anterior (CLEMENTINO, 2003; ARAUJO, 2009). Em termos de ocupação da PEA, porém, o setor que mais apresentou crescimento na ocupação foi o terciário, condizente com o movimento geral de crescimento do setor pelo qual passou a economia brasileira na respectiva década⁸⁵.

No estado do Rio Grande do Norte, entre 1980-91, a PEA ocupada no setor terciário apresentou uma taxa de 5,97% a.a., e a do secundário de 3,20% a.a. (praticamente a mesma taxa de crescimento da PEA total). O setor primário continuou decrescendo, apresentando taxa negativa de -0,65% a.a. Na década de 1980, a taxa de crescimento absoluto da PEA do terciário foi de 89,18% e a do setor secundário de 41,37%, mesma taxa de crescimento da PEA na década (de 41,63%), de modo que, relativamente (Censo de 1991), o setor secundário permaneceu com

⁸⁴ O fenômeno do terciário “inchado” é uma das principais manifestações da urbanização nas condições de subdesenvolvimento. Um estado situado na periferia de um estado nacional, também periférico, sofre das mesmas determinações, variando, logicamente, a dimensão escalar do fenômeno. Ver Oliveira (2013); Cano (2011c).

⁸⁵ O setor terciário foi o que mais apresentou crescimento ao longo dos anos 1980, representando, em 1990, o percentual de 54,5% do total da população ocupada do país, com todos os segmentos do terciário registrando crescimento ocupacional. O ponto negativo é que esse aumento ocorreu num ambiente desfavorável, dadas as dificuldades da década, com situações também de sub-remuneração e de subemprego (SABOIA, 1992).

a mesma participação da PEA da década anterior, de 18,7% (Censo de 1980), o primário reduziu para 26,4% e o setor terciário saltou para 54,9% do total da PEA ocupada. A estrutura ocupacional da PEA estadual, concentrada no terciário seguiu, portanto, o movimento da conjuntura econômica e política nacional da “década perdida”, de aumento da ocupação nos serviços, reforçado, ainda, pelo aumento do emprego no setor público. Este último pode ser considerado bastante positivo, por ser formal e ter se expandido⁸⁶ enormemente, na década, por conta da redemocratização e das pressões sociais exercidas sobre as administrações estaduais e municipais.

Na década de 1990, a adoção plena do Brasil ao “credo” Neoliberal, e as suas duas principais medidas – globalização financeira e abertura comercial indiscriminada – impossibilitou ao Estado nacional a retomada, nos moldes anterior, de coordenação e impulsionador geral da atividade econômica. Notadamente para o Nordeste, a falta de coordenação, o sucateamento e posterior fechamento do principal órgão de planejamento regional, a SUDENE⁸⁷, levou à adoção mais generalizada pelos estados da chamada “guerra fiscal”, para atrair investimentos produtivos das grandes empresas num contexto de acirrada concorrência capitalista, consoante com o discurso largamente difundido de que o “local”⁸⁸ passou a ser a esfera privilegiada para a execução de políticas públicas, prescindindo, portanto, da coordenação de um Estado nacional.

De um modo geral, a crise do modelo fordista (meados de 1960 e início dos anos 1970), nos países de capitalismo avançado, teve como um dos resultados a busca por localizações “superiores” para a acumulação de capital. De acordo com Fernandes; Cano (2011), a então chamada “solução espacial” implica uma realocação do investimento para defesa dos ativos e retorno da taxa geral de lucro aos níveis desejados. Nessa configuração espacial, a acumulação financeira adquire preponderância, articulando-se com as diversas escalas (global, nacional e subnacional). Sob o signo do chamado pensamento único (leia-se neoliberal), o Estado Nacional foi levado a “adequar-se” às exigências das novas condições de

⁸⁶ Lacerda; Cacciamali (1992) discutem a questão de que a expansão do emprego público nos anos 1980 “constituiu uma peculiar e aparentemente paradoxal, forma de ajustamento nos mercados regionais perante o agravamento da crise econômica, os programas de estabilização de taxa de inflação e a incapacidade financeira do estado”.

⁸⁷ A instituição, fechada no governo FHC, foi novamente aberta logo no primeiro governo Lula. No entanto, atuando de forma limitada, não voltou a lograr os êxitos das décadas anteriores.

⁸⁸ Bem ao contrário do *Localismo*, movimento amplo de busca de reestruturação das condições de acumulação capitalista orientando segundo a ideologia do “livre mercado”, Fernandes; Cano (2011) enfatizam que a escala nacional continua a deter importância, sendo funcional e imprescindível ao capitalismo. Depende da escala nacional, dentre outros, a flexibilização e regulação sobre os fluxos financeiros, sobre o mundo do trabalho, o financiamento público de bens e serviços sociais, a distribuição/utilização dos fundos públicos e, o que é absolutamente imprescindível, a execução da política macroeconômica (fiscal, cambial e monetária), atributo exclusivo do Estado nacional.

acumulação de capital. Conforme esse credo, a escala local passava a ganhar proeminência e o Estado nacional deveria reduzir suas dimensões, orientando-se para subsidiar o grande capital e introduzir padrões de eficiência na gestão pública semelhantes aos existentes na concorrência intercapitalista. Esse credo se alastrou por todos os estados e para muitos municípios participantes de “áreas competitivas” dentro do território nacional⁸⁹.

A principal resposta do estado do Rio Grande do Norte aos desafios para o crescimento econômico colocados pela década de 1980 e 1990, segundo Araújo (2016), foi a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI), ainda em meados dos anos 1980. Criado em 1985 com a finalidade de apoiar o desenvolvimento industrial⁹⁰, através de subsídios e financiamentos para grandes empreendimentos industriais que viessem a se instalar no estado do RN, o programa tinha por objetivo manter a continuidade do crescimento da economia estadual puxada pela atividade industrial. Nesse sentido, no período de 1985 a 1995, o programa foi um dos responsáveis por manter o ritmo de crescimento industrial do estado, girando em torno de 35% de participação no PIB (conforme dados expostos na Tabela 2.4).

O PROADI foi alterado no fim do ano de 1997, pela Lei nº 7.075/97, de modo a “adequar” os incentivos para as empresas frente à nova realidade concorrencial (acirramento da Guerra Fiscal⁹¹) no mercado nacional, decorrente da política neoliberal de abertura à economia global e a ausência de coordenação do Estado nacional nos rumos do desenvolvimento do país a partir dos anos 1990.

No caso específico do Rio Grande do Norte, a questão levantada por Araújo (2016) foi a de averiguar se o PROADI serviu para impulsionar a industrialização do estado do RN, bem como se esse processo contribuiu para manutenção e criação de novos postos de trabalho no estado. Conforme o autor, a conclusão foi positiva quanto à manutenção do nível de emprego industrial no RN, porém, advertiu que os incentivos não se traduziram na modificação do perfil industrial do estado, baseado em indústrias tradicionais – confecções, alimentos e têxtil –, respectivamente as maiores beneficiárias dos recursos do programa. Ademais, o programa é mantido frente à justificativa de que o estado perderia investimentos, inclusive para os estados

⁸⁹ A partir dos anos 1990, a forma de inserção externa competitiva do país tende a aprofundar as desigualdades regionais e “fragmentar” o país (ARAÚJO, 1999). Como contrapeso a esta tendência, a autora defendia a formulação e implementação de uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil* capaz de reverter a lógica da desintegração competitiva, excludente, seletiva em curso.

⁹⁰ Os benefícios da desconcentração industrial no Nordeste foi no período de 1970 a 1985.

⁹¹ Neste contexto, Araújo (2016) também discute o PROADI como um dos instrumentos da guerra fiscal entre os estados brasileiros, cujo subsídio mais utilizado é a redução ou devolução total ou parcial do ICMS a recolher para que capitais produtivos se instalem em determinado espaço.

vizinhos, dado o contexto de “guerra fiscal” e da total ausência de coordenação do Estado nacional no estímulo de atração de investimentos às regiões menos industrializadas.

Resumindo, até os anos 1960, o estado do RN tinha uma economia incipiente, assentada em atividades primárias, com baixo nível de modernização. Essa economia passa por significativas transformações a partir dos anos 1970, puxadas pelas atividades industriais, notadamente as da indústria de transformação. Aumenta o crescimento do PIB, tornando-a mais industrializada, modificando a estrutura do emprego e, conseqüentemente, aumentando o grau de urbanização do estado. A maior parte dos investimentos dependeram do poder público, seja diretamente (na provisão de infraestrutura e investimentos diretos em setores estratégicos, como geração de energia) ou indiretamente (via concessão de incentivos financeiros-fiscais). Nas décadas seguintes de 1980 e 1990, os movimentos da economia brasileira e nordestina repercutem também no RN. Surgem os “focos de dinamismo”, ou seja, áreas competitivas dentro do território estadual que respondem pelas elevadas taxas de crescimento apresentadas pela economia potiguar entre meados da década de 1980 e de 1990 – polo turístico do litoral oriental potiguar, situado na capital Natal e seu entorno; a área de petróleo e gás no oeste do estado e costa norte do seu litoral; fruticultura irrigada no polo Assu-Mossoró – atividades modernas que contribuíram para a expansão do PIB do estado. Vale mencionar que no período recente, após anos 2000, surge no estado a atividade de geração de energia eólica⁹², com enorme potencial econômico⁹³.

De um modo geral, apesar da pequena dimensão territorial, permaneceram acentuadas as heterogeneidades entre as regiões do estado do Rio Grande do Norte. Determinadas regiões do estado permaneceram atrasadas e “estagnadas”, uma vez que não foram atingidas pelos novos dinamismos surgidos a partir dos anos 1980/90. Essas atividades econômicas dinâmicas se inseriram de forma seletiva no espaço norte-rio-grandense, consoante com sua base de recursos naturais. Neste sentido, algumas porções do estado permaneceram alheias a estas mudanças, constituindo as “áreas de resistência à mudança”⁹⁴ (ARAUJO, 1995). Conforme frisou Clementino (2003), essa diferenciação no espaço norte-rio-grandense entre “áreas de

⁹² A partir dos anos 2000, iniciou-se pesquisas para averiguação da capacidade de geração de energia eólica no estado. Com a constatação da viabilidade dos ventos no litoral norte e nas serras centrais, o estado foi inserido dentro da nova matriz energética (MACEDO, 2015).

⁹³ A maioria dos parques eólicos no estado começou a entrar em operação a partir de 2010. O Rio Grande do Norte é hoje o estado brasileiro com maior capacidade instalada de energia gerada por parques eólicos. Dados referentes ao mês de dezembro de 2018 demonstram que o estado do RN segue liderando a produção de energia eólica no país, e ampliou a capacidade instalada para 4.043,1 GW, em seus 150 parques (G1 RN, 01/02/2019).

⁹⁴ Como as antigas áreas do complexo algodoeiro-potiguar, dos quais são exemplos a região do Seridó e, principalmente, a região do Alto Oeste Potiguar.

dinamismo” e de “estagnação” reforçou a heterogeneidade e contribuiu para reafirmar a rede urbana preexistente no estado do RN, concentrada basicamente em duas cidades, Natal e Mossoró, com suas respectivas áreas de influência. Ou seja, as transformações ocorridas de forma seletiva – setorial e espacialmente – não alterou de modo significativo a configuração da rede urbana potiguar, fragmentada e dispersa.

Uma das últimas classificações do estudo do IBGE (2008), denominado “Regiões de Influência das Cidades” (REGIC) não mudou o nível de hierarquia da rede urbana do Rio Grande do Norte entre o primeiro (1966) e o último trabalho (2007) dessa natureza, realizado pelo IBGE. Olhando rapidamente estes estudos, percebe-se que a cidade de Natal, capital do estado, continua como principal nível hierárquico na rede urbana estadual, ocupando o papel de Capital Regional na rede urbana nacional, e Mossoró em segundo lugar, como Capital Regional nível C. No tocante aos Centros Sub-regionais, as principais mudanças são em relação à cidade de Pau dos Ferros, que de Centro Sub-regional B, em 1966, passa para Centro Sub-regional A, no estudo de 2007, e a cidade de Assu que passou de Centro Local, em 1966, para Centro Sub-regional B, em 2007. Assim, a rede urbana do Rio Grande do Norte ficou então composta pela *ACP de Natal, como Capital Regional A* – constituída pelos municípios de Natal, Parnamirim, Extremoz, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu e Nísia Floresta; por *Mossoró como Capital Regional C*; por dois *Centros Sub-regionais A* – Caicó e Pau dos Ferros – e por dois *Centros Sub-regionais B* – Assu e Currais Novos (IBGE, 2008).

No último estudo do REGIC-2007 (IBGE, 2008), para a definição das regiões de influência, foi utilizada a intensidade das ligações entre as cidades. Para a análise da ligação entre os centros de gestão, foram considerados os eixos de gestão pública e de gestão empresarial, complementados pelos serviços de saúde; para a ligação dos centros com os demais municípios, foram consideradas as principais ligações de transportes coletivos e os principais destinos dos habitantes dos municípios para obter produtos e serviços. Considerou-se ainda a origem dos insumos e o primeiro destino da produção dos três principais produtos agrícolas.

Desse modo, em conformidade com os critérios do REGIC-2007, a cidade de Pau dos Ferros subiu na hierarquia do espaço regional potiguar, se destacando como um importante nó da rede urbana do estado, a despeito de não estar inserida em uma das áreas de dinamismo econômico do estado e possuir pequena população. Ou seja, se evidenciou a importância da cidade como praça comercial e de prestadora de serviços especializados para a região, com

influência que extrapola, inclusive, os limites estaduais⁹⁵, atingindo cidades dos vizinhos estados da Paraíba e do Ceará⁹⁶.

Dada a importância da cidade de Pau dos Ferros na realidade regional do semiárido, detém-se, no capítulo seguinte, na formação socioespacial da cidade (e da região do “Alto Oeste Potiguar”), a fim de se apreender melhor a natureza urbano-regional desse espaço no contexto contemporâneo.

⁹⁵ Os estudos de Dantas (2014) e de Bezerra (2016) confirmaram a expansão da área de influência de Pau dos Ferros no período recente.

⁹⁶ Esta é uma característica importante de cidades intermediárias. Como seu contexto territorial possui enorme dispersão, seu arco de vizinhança é mais amplo e ela divide sua centralidade com outras cidades, sem que para isso tenha que, necessariamente, obedecer aos limites estaduais.

CAPÍTULO 3 - PAU DOS FERROS E SUA REGIÃO: ORIGEM E EVOLUÇÃO URBANA

O objetivo do capítulo é reconstituir os principais fatos histórico-econômicos de Pau dos Ferros, situando sua evolução (urbana) no contexto da região na qual está inserida, para melhor apreensão da sua importância urbano-regional. O ponto de partida é o histórico da cidade (meados do século XVIII a meados do século XX); em seguida, uma abordagem na evolução urbana da cidade, a partir de meados dos anos 1950, destacando os fatos que contribuíram para o aumento da centralidade da cidade na sua região; e, por último, a análise, em linhas gerais, da estrutura fundiária e a renda agrícola, e a relação desses fatores com a urbanização de Pau dos Ferros e região.

3.1 Breve histórico de Pau dos Ferros: ocupação e povoamento

O território ao qual faz parte a localidade de Pau dos Ferros foi descoberto ao fim do século XVII⁹⁷ por bandeirantes vindos da Bahia e Pernambuco que penetraram no interior da Capitania do Rio Grande pelas ribeiras dos rios Piranhas e Apodi. O devassamento do território pau-ferrense está ligado, pois, ao ciclo do gado (LIMA, 1956; CASCUDO, 1968).

Nas trilhas de penetração das boiadas, que geralmente acompanhavam os cursos dos rios, formaram-se os caminhos de conquista e de futura ocupação dos sertões nordestinos. É dentro deste contexto que também surge Pau dos Ferros, às margens da ribeira do Apodi. A origem do nome da localidade está relacionada com a existência de uma frondosa Oiticica à beira de uma lagoa, na qual os vaqueiros gravavam no seu tronco as marcas dos senhores proprietários do gado do local e das suas proximidades⁹⁸. No ano de 1733 foi concedida Data de sesmaria no lugar denominado Pau dos Ferros aos herdeiros do coronel Antônio da Rocha Pita. No mesmo ano, foi fundada a fazenda de criar gado por Francisco Marçal (provavelmente preposto dos Rocha Pita) e iniciada a povoação. O crescimento do povoado se

⁹⁷ Cascudo (1968) menciona que, em 1679, apareciam sesmeiros na região do Seridó, e em Pau dos Ferros tinha-se notícias dos Rocha Pita, baianos.

⁹⁸ No local da referida árvore, na praça da Matriz, se encontra um monumento – Obelisco – construído para comemoração do centenário da emancipação política do município. Na base do monumento, há uma placa afixada com os dizeres “No tronco da frondosa oiticica os vaqueiros gravavam os ferros das fazendas da região heráldica dos senhores de gado. Em torno da árvore vulgarizada por ‘pau dos ferros’, desenvolveu-se o povoado elevado à sede municipal pela lei nº 344, de 04 de setembro de 1856”.

deu de modo acelerado, aos padrões da época, e no ano de 1738 teria início a construção de uma capela, dedicada à N. Sr.^a da Conceição, mais tarde tornada Matriz da quinta Paróquia da Capitania do Rio Grande, em 1756, ano da criação da freguesia⁹⁹ (LIMA, 1956; FREITAS, 1956).

A cidade de Pau dos Ferros está encravada na região serrana, situada na “zona Oeste” do estado, distante 400km da capital, Natal, e faz divisa física com o estado do Ceará e mantém proximidade com a Paraíba. Fica às margens do curso do rio Apodi¹⁰⁰, que corta o município de Sul a Norte. Foi por meio desse rio, cujo leito fica seco no período de estiagem, que se formou inicialmente o caminho de entrada dos primeiros desbravadores das terras pauferrenses, como já mencionado.

Devido sua localização geográfica favorável, a localidade se constituiu em uma das rotas de passagem e de repouso das boiadas pelos sertões nordestinos. Em conformidade com a intensidade das rotas, alguns caminhos se consolidavam como pontos de referências de paradas ou de partidas seguintes para outras áreas. Tal foi o caso de Pau dos Ferros que, localizado na “zona Oeste” do Rio Grande, às margens do rio Apodi, constituindo fronteira com outras províncias (CE e PB), dispunha de vários caminhos que ligavam as localidades ali existentes a outros núcleos populacionais da Paraíba, Ceará e do Piauí. Assim, a localidade de Pau dos Ferros se constituiu numa das principais rotas de passagem, e foi também ponto de apoio para as entradas nos sertões do Ceará e no rumo do Piauí.

De acordo com Cascudo (1955 *apud* Barreto, 1987), os caminhos que seguiam de Pau dos Ferros, transpondo a Serra do Pereiro (divisa do Rio Grande com Ceará), seguiam para os sertões de Jaguaribe, Icó até alcançar a região do Cariri, no sul cearense; outra variante partia para os sertões de Canindé, Crateús, Tauá e galgavam a Ibiapaba para as planícies de Campo Maior (PI) alcançando Valença ou seguindo em diagonal até Picos, região de grandes fazendas de gado que abasteciam outras partes da área sertaneja nordestina.

Estes caminhos, tornados conhecidos pelas rotas de comboios comerciais, percorriam os sertões levando e trazendo mercadorias e produtos locais para comercialização entre as áreas locais e principais centros consumidores do litoral e demais centros urbanos mais desenvolvidos. As boiadas percorreram estas antigas rotas, constituindo as estradas de Pau dos

⁹⁹ A freguesia de N. Sr.^a da Conceição, criada em 19 de dezembro de 1756, em Pau dos Ferros, abrangia vasta área, fazendo parte dela as paróquias de Apodi, Caraúbas, Patu, Martins, Portalegre, Alexandria, Luiz Gomes e São Miguel (LIMA, 1956).

¹⁰⁰ O rio Apodi nasce na serra de Luís Gomes e deságua no oceano Atlântico, entre as cidades de Grossos e Areia Branca. É o segundo maior rio potiguar, com cerca de 210 km de extensão.

Ferros que interligavam as ribeiras do Cariri e Jaguaribe (CE), Rio do Peixe e Espinharas (PB), região do Seridó (RN) aos centros comerciais de Mossoró (RN) e Aracati (CE), importantes centros comerciais (BARRETO, 1987).

Ao fim do século XVIII, por conta de sua favorável localização geográfica, a povoação de Pau dos Ferros já possuía numerosas fazendas, uma agricultura em contínuo desenvolvimento, e um comércio considerado satisfatório, fatores que a destacavam em relação aos demais núcleos populacionais da zona Oeste do estado.

A povoação de Pau dos Ferros, devido a sua privilegiada situação topográfica e às suas vias de comunicações, tinha mais movimento comercial e as suas relações com os centros mais adiantados da Província eram mais intensas. Das três freguesias existentes no fim do século XVIII – Apodi, Portalegre e Pau dos Ferros –, a última era a mais populosa (LIMA, 1956, p. 11).

Estes eram fatores econômicos consideráveis para justificar a futura emancipação e constituir vida política-administrativa própria (LIMA, 1956; FREITAS, 1956). Em meados do século XIX, se “avolumam” as pressões para obtenção da emancipação política de Portalegre.

Em junho de 1841, os pau-ferrenses fizeram uma representação à Assembleia Provincial, assinada por 492 pessoas de todas as classes sociais, pedindo a criação do município. Alegavam nesse documento que “a povoação de Pau dos Ferros é situada no centro da freguesia e de todas as serras de agricultura, regada pelo Rio Apodi que a fertiliza com água, sendo rodeada de fazendas de gado vacum e cavalar, campos de abundantes pastos e atravessada por uma estrada comercial para todos os sentidos desta província e as de Paraíba e Ceará” (BARRETO, 1987, p. 15, *grifos meus*).

O referido pleito foi negado, bem como outras tentativas realizadas nos anos de 1847 e 1853. O projeto de emancipação viera obter êxito apenas no ano de 1856, no centenário de criação de Pau dos Ferros, por representação do deputado portalegrense Bevenuto Vicente Fialho, e sancionada pelo presidente da Província Antônio Bernardo Passos, por meio da Lei nº 344, em 4 de setembro de 1856, elevando à categoria de Vila a povoação de Pau dos Ferros. Em janeiro de 1857, instalou-se solenemente o novo município. Em 1859 foi oficialmente proposta uma feira semanal, com o intuito de reforçar o desenvolvimento comercial já existente do município (LIMA, 1956; BARRETO, 1987).

O território original de Pau dos Ferros era de 1.700 km² e com o passar dos anos foi desmembrado, dando origem a outros tantos municípios. Dentro de um século, da área territorial do município de Pau dos Ferros se desmembrariam outros antigos territórios, como São Miguel (em 1875) e Luís Gomes (em 1890), ainda no século XIX, e Alexandria (parte do território, em 1930) e Marcelino Vieira (1953) até meados do século XX.

Nos primeiros anos da década de 1960 ocorreriam os últimos desmembramentos territoriais, por conta da emancipação política dos antigos distritos de Riacho de Santana (em 1962) e Encanto, Rafael Fernandes e Água Nova (no ano de 1963). Estes desmembramentos ocorreram no bojo do intenso processo de criação de municípios no estado, conforme a tendência nacional, e a região do Alto Oeste Potiguar foi uma das principais “emancipadoras”, com o número de municípios saltando de 12 (doze), no Censo de 1960, para 34 (trinta e quatro), no Censo de 1970, ou seja, um aumento de 183% no número de núcleos urbanos na região¹⁰¹.

Esse processo de desmembramento e criação de cidades, a nosso ver, também criava a própria “região de Pau dos Ferros”, cujos efeitos passaram a ser sentidos mais a partir dos anos 1970. Antes dessa década, porém, a cidade já passava por alguns acontecimentos que determinaram seu desenvolvimento urbano e ampliação de suas funções, além da comercial, que posteriormente passariam a exercer na região, afirmando a sua centralidade naquele espaço do território potiguar.

3.2 A centralidade de Pau dos Ferros na região do Alto Oeste Potiguar

3.2.1 Pau dos Ferros nos anos 1950: desenvolvimento urbano e afirmação da centralidade

Em termos de crescimento urbano na cidade de Pau dos Ferros, este viria a ocorrer após a primeira década do século XX. Citam-se principalmente a construção de obras/edifícios públicos. Como exemplos de modificações urbanas, citam-se as obras públicas como a construção do Grupo Escolar “Joaquim Correia”, de ensino fundamental, construído ao lado da praça da Matriz, no ano de 1911, com recursos próprios do município e doações de particulares. Com a elevação à categoria de cidade, pela Lei nº 593, de 2 de dezembro de 1924, passava a dispor de recursos federais para custeio de obras e serviços públicos. A construção do prédio da Prefeitura Municipal, em 1930; alargamento e pavimentação de ruas principais da urbe; a instalação de luz elétrica na cidade, por meio de uma usina de “ferro e

¹⁰¹ A razão maior, já mencionado anteriormente, foi econômica, seguida do fator político de acomodação dos grupos de poder da região. Assim, os anos 1960 davam o contorno “geral” do sistema urbano da região. Nos anos 1990 viriam a ser emancipados mais 3 (três) municípios, totalizando os atuais 34 (trinta e quatro) municípios que dão o contorno final do número que compõe a região.

brasa”, instalado em 1938, que funcionava durante 4 (quatro) horas no período noturno. (LIMA, 1956; FREITAS, 1956; BARRETO, 1987). Ou seja, melhorias urbanas que dariam um ar de “modernidade” à cidade, além de diferenciá-la das demais da região e fazer jus à sua centralidade, herdada desde o período colonial.

A década de 1950, de centenário de emancipação política do município e bi-centenário da Paróquia de Pau dos Ferros (em 1956), seria um marco das mudanças as quais continuariam ocorrendo no espaço urbano da cidade. Dada a importância para apreensão da dinâmica que a cidade adquirira no período subsequente (pós 1970), faz-se necessário um breve resgate dos acontecimentos anteriores.

Fatores não-econômicos também contribuíram para as melhorias e destaque de Pau dos Ferros no cenário estadual. Como aponta Barreto (1987), a partir do advento da “Revolução de 30”, ocorreram algumas modificações na organização do poder executivo municipal. Dentre as principais, têm-se que as prefeituras passaram a receber recursos do governo federal sob a forma de cotas de participação oriundas de impostos federais (10%) e de outros fundos especificados pela Constituição de 1934. Tais recursos permitiam o custeio de obras e serviços de utilidade pública que permitiram o crescimento da cidade e sua visibilidade dentro do estado. Uma outra obra política, por assim dizer, não menos importante para destaque da cidade, era a inauguração do quartel-presídio, no ano de 1941, que abrigaria a 2ª Companhia Militar do Estado, subordinada ao 2º Batalhão de Polícia Militar de Mossoró, na época. Considerado um dos melhores quartéis-presídio do estado, fora construído no governo de Rafael Fernandes Gurjão – médico pau-ferrense que esteve à frente do governo do estado entre 1935 a 1943 – que tinha à frente da Secretaria de Segurança Pública do estado o Major José Fernandes de Sousa (também pau-ferrense). Esse detalhe de “local de nascimento”, bem como a relevância que a cidade adquirira em relação às demais no interior do estado, na época, foi um fato que pesou na liberação da obra.

Quanto aos fatores econômicos, de acordo com Freitas (1956), nos anos de 1950 ainda eram precárias as vias de circulação para o município de Pau dos Ferros, fator este que causava prejuízos às atividades econômicas da cidade, notadamente ao comércio. Desse modo, as reivindicações da época eram de que se construísse um ramal de 42 km que ligasse a cidade de Pau dos Ferros com a estrada de ferro Mossoró-Souza¹⁰²; e outra era a construção de um

¹⁰² A *Estrada de Ferro Mossoró-Souza* teve o primeiro trecho inaugurado em 1915 entre Porto Franco (em Areia Branca). Sendo construída de forma vagarosa e aproveitando-se de recursos das frentes de emergência, a estrada só chegou à cidade de Alexandria (divisa com o estado da Paraíba) no ano de 1951. Por volta de 1958 chegou a Souza-PB, encontrando-se com a linha Recife-Fortaleza nessa cidade. A estrada foi desativada na década de 1970,

pequeno trecho de estrada de rodagem que ligasse Pau dos Ferros à cidade de Alto Santo, no estado do Ceará, que serviria de ligação com a estrada Mossoró-Luís Gomes (que estava em construção, na época). Essas vias de transportes que “poria Pau dos Ferros em comunicação com os principais centros comerciais do país” (FREITAS, 1956, p. 51) não chegaram a ser realizadas, permanecendo apenas a construção da estrada federal de rodagem Mossoró-Luís Gomes (hoje BR 405). Ou seja, dentro de uma estrutura econômica de um estado preponderantemente agrícola, a estruturação da rede urbana (inclusive com a pavimentação de estradas) ainda estava nos seus primeiros passos. Conforme dados mostrados em Azevedo (1961), no ano de 1958, possuía o estado do Rio Grande do Norte um total de 8.073 Km de estradas de rodagem, dos quais apenas 104 Km eram de estradas pavimentadas. E ainda, a ampla maioria (86%) eram estradas municipais (6.935 Km). As estradas federais e estaduais, tinham, respectivamente, 736 Km e 402 Km.

O produto principal da economia municipal era o algodão, e os principais estabelecimentos industriais da cidade se destinavam ao beneficiamento dessa fibra. As maiores relações comerciais eram feitas com as praças de Mossoró (que comandava toda a região Oeste do estado do RN) e de Campina Grande-PB, e em menor escala com as cidades de Natal, Fortaleza-CE e Recife-PE. Em termos de ocupação da mão de obra, a agricultura respondia por mais de 70% da atividade de seus habitantes, e a pecuária passava à segunda base da ocupação no município, cujo decréscimo se deu em função das secas que periodicamente dizimavam os rebanhos, bem como pela devastação das matas para expansão da agricultura (FREITAS, 1956). A feira local da cidade, ainda hoje importante, nos anos 1950 era tida como umas das maiores do estado:

Realiza-se semanalmente aos sábados, a feira do município. Para ela convergem incalculável número de pequenos negociantes que expõem à venda os mais diversos produtos, vindos das várias localidades da região. **A feira de Pau dos Ferros é considerada a maior da Zona Oeste** e se estabelece no galpão municipal e suas intermediações (FREITAS, 1956, p. 65, **grifos meu**).

A popularidade e relevância comercial da feira alargava o intercâmbio social e econômico da cidade, e sua integração com as áreas urbanas e rurais da região. Dessa forma, desde quando ainda era povoado, as atividades terciárias, principalmente as comerciais, foram importantes para a economia pau-ferrense, sendo um dos fatores responsáveis por sua taxa de urbanização bem à frente dos demais municípios da região.

embora um ramal de passageiros em Mossoró continuou operando até fins dos anos 1980, quando foi totalmente desativada. Seus trilhos foram arrancados em praticamente todo o percurso, e a antiga estação ferroviária em Mossoró foi transformada na “Estação das Artes”. (Disponível em: <https://pt.wikipedia.org>. Acesso em 10/11/2017).

Os dados do Censo de 1950, anterior à fragmentação territorial do município (e da região), demonstram que dos 7 (sete) municípios existentes na região do Alto Oeste, Pau dos Ferros era o segundo município em população, mas era destacadamente o primeiro em população urbana, com uma taxa de urbanização de 46,27%, bem acima da média da região, de 17,1%, conforme dados da Tabela 3.1, abaixo.

Tabela 3.1: População rural, urbana e taxa de urbanização dos municípios do Alto Oeste Potiguar em 1950.

MUNICÍPIO	Urbana	Rural	Total	Tx. Urban.
Martins	3.077	18.504	21.581	14,26%
PAU DOS FERROS	8.105	9.412	17.517	46,27%
Patu	2.724	13.909	16.633	16,38%
São Miguel	1.303	14.417	15.720	8,29%
Alexandria	1.505	13.856	15.361	9,80%
Luís Gomes	1.082	10.082	11.164	9,69%
Portalegre	775	9.679	10.454	7,41%
TOTAL	18.571	89.859	108.430	17,13%

Fonte: IPEADATA; IBGE (vários censos).

Com a emancipação política de vilas e distritos (entre os anos de 1953 e 1963) que antes faziam parte do território de Pau dos Ferros, o município perde população (principalmente rural) e parte significativa do seu produto primário, que a partir de então passaria a ser contabilizado para os seus respectivos municípios, tornando agora o município preponderantemente urbano. O fato a se ressaltar aqui, no entanto, é o de que o grau de urbanização de Pau dos Ferros em relação aos demais municípios da região e até mesmo a urbanização como fato em si, já era uma realidade para o município bem antes de passar pelo processo de desmembramento que o tornou majoritariamente urbano. Conforme dados da Tabela 3.2, abaixo, a taxa de crescimento anual da população urbana continuou, após os anos 1970, bem acima da taxa de crescimento da população total, e a população rural do município continuou decrescendo absolutamente.

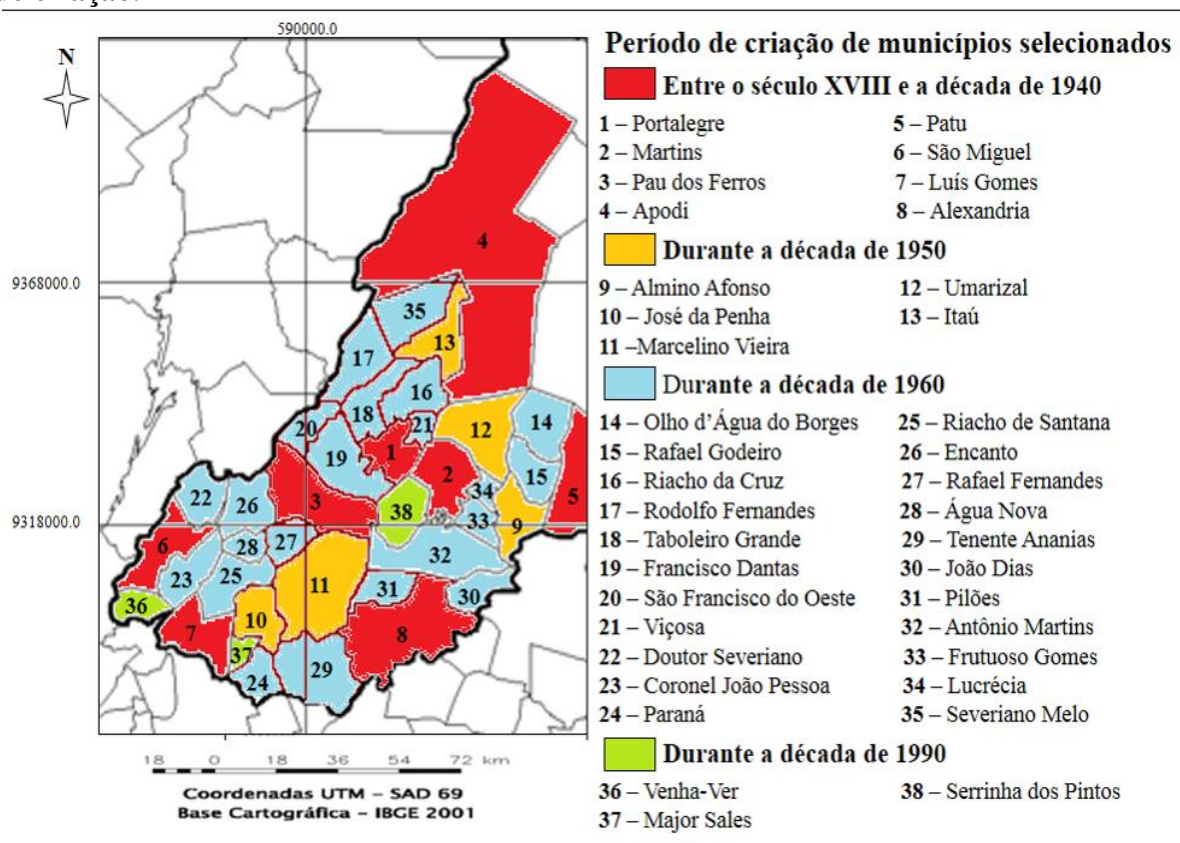
Tabela 3.2: Pau dos Ferros-RN: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização - 1940-2010.

ANO	População			Tx. Crescimento (% a.a.)			Taxa de Urban. (%)
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
1940	14.183	2.559	11.624	-	-	-	18,04%
1950	17.517	8.105	9.412	2,13%	12,22%	-2,09%	46,27%
1960	16.486	6.180	10.306	-0,60%	-2,68%	0,91%	37,49%
1970	12.138	8.522	3.616	-3,02%	3,27%	-9,94%	70,21%
1980	16.216	12.957	3.259	2,94%	4,28%	-1,03%	79,90%
1991	20.827	17.782	3.045	2,30%	2,92%	-0,62%	85,38%
2000	24.758	22.311	2.447	1,94%	2,55%	-2,40%	90,12%
2010	27.745	25.551	2.194	1,15%	1,37%	-1,09%	92,09%

Fonte: IPEADATA. Elaborada pelo autor.

Com a elevação de vilas e distritos à categoria de municípios, todos os 7 (sete) municípios da região cederam áreas para a constituição de outros municípios. Uma sinopse desse movimento de criação de municípios na região se encontra na Figura 3.1, abaixo.

Figura 3.1: Mapa dos Municípios da região do Alto Oeste Potiguar (atual*), com período de criação.



Fonte: Base cartográfica (IBGE, 2001). Elaborado por: Romulo Kléberson de Souza. (2017).

Nota: (*) Atualmente, os municípios de Apodi (4), Itaú (13), Rodolfo Fernandes (17) e Severiano Melo (35) fazem parte da região geográfica imediata de Mossoró.

Como produto dessas transformações, mais intensas a partir dos anos 1950, a dinâmica urbana de Pau dos Ferros adquiria outras conotações a partir da década de 1970, tanto por conta de transformação, ainda que lenta, de sua estrutura produtiva, inserida no bojo de transformações pelas quais vinham passando a economia nordestina, de um modo geral, e a norte-rio-grandense, em particular, quanto pela fragmentação territorial ocorrida na região do Alto Oeste Potiguar. Neste último processo, o município de Pau dos Ferros também foi atingido, cedendo território e população e, ao mesmo tempo, beneficiada, por conta da centralidade que já exercia dentro da região.

Esse processo de desmembramento territorial e criação de municípios equivale à própria criação da “região de Pau dos Ferros”, formada por uma miríade de pequenos municípios que teriam na cidade de Pau dos Ferros a praça principal para satisfação de suas

necessidades de consumo e de serviços diversos. Surgia a “região de Pau dos Ferros” e com ela a hierarquia da cidade de Pau dos Ferros nessa porção do território norte-rio-grandense.

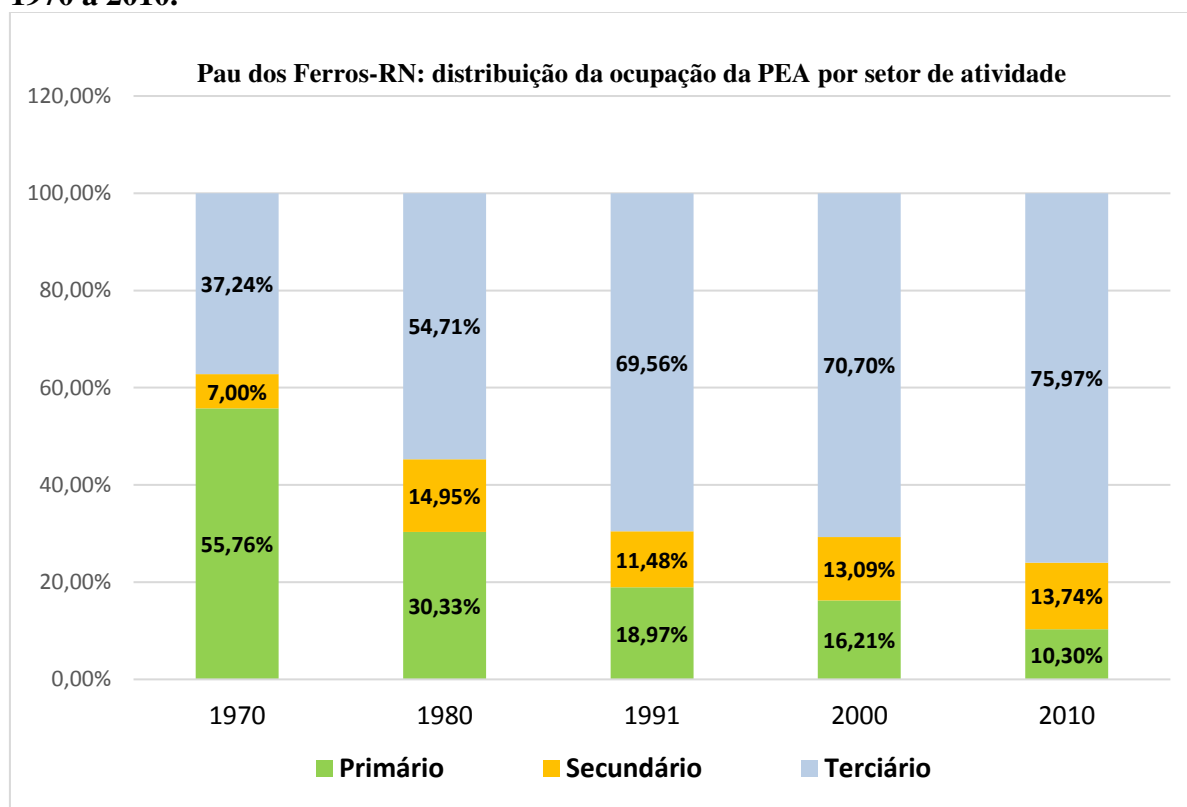
3.2.2 A dinâmica urbana de Pau dos Ferros após 1970

Com os desmembramentos ocorridos no território pau-ferrense, a economia da cidade não seria negativamente afetada, haja vista sua função preponderantemente comercial, e de ser a principal praça para a qual convergia o excedente agropecuário dessas localidades e da região como um todo. Favorecida por estas atividades, e pela hierarquia da cidade na região, a urbanização de Pau dos Ferros pôde prosseguir à frente dos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar. Os dados do Censo Demográfico de 1970 denotam que Pau dos Ferros continuou crescendo preponderantemente no meio urbano, apresentando uma taxa de urbanização de 70,2% (valor alto devido aos desmembramentos ocorridos na década anterior) bem à frente de Patu, com 40,1%, segunda em urbanização, enquanto a média para os municípios da região era de 28%. A baixa taxa de urbanização da região, ainda que tenha aumentado bastante o número de núcleos urbanos, revela que as estruturas econômicas desses municípios continuavam assentadas em atividades agrícolas. Isto é, o fato urbano “criação de municípios”, que necessariamente possuíam uma sede urbana, não se traduzia em aumento da população citadina ou urbanizada.

A partir de 1970, em Pau dos Ferros, as melhorias urbanas continuariam a ocorrer, com a provisão de serviços básicos de infraestrutura. Estes foram os casos dos serviços de energia elétrica, iniciadas em janeiro de 1970, sob encargo da Companhia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte (COSERN), subsidiária da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) que pertence ao sistema ELETROBRÁS, da União; serviço de abastecimento d’água, também em 1970, sob encargo da Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte (CAERN); e serviços telefônicos, urbanos e interurbanos, em fevereiro de 1971, sob encargo da Companhia Telefônica do Rio Grande do Norte (TELERN) (BARRETO, 1987). Na maioria das outras cidades da região, esses serviços – energia elétrica e telefonia - só ocorreriam a partir dos anos 1980, com a chegada da energia de Paulo Afonso. A pavimentação das estradas de rodagem (estaduais) ligando os vários núcleos urbanos entre si e a cidade de Pau dos Ferros só ocorreria a partir dos anos 1980.

A diferença da estrutura econômica de Pau dos Ferros em relação aos demais núcleos da região pode ser melhor captada a partir dos dados da ocupação de sua população. Os dados do Censo do IBGE de 1960 demonstravam que a População Economicamente Ativa (PEA) do município era alocada na seguinte proporção: 84,7% no setor primário, 3,55% no secundário e 11,75% o terciário. Já no Censo de 1970 as proporções eram de 55,76%, 7% e 37,24% respectivamente. Ou seja, ao fim dos anos 1960, a PEA do terciário já respondia por mais de um terço das ocupações da mão de obra, e a ocupação no setor primário diminuía consideravelmente, ainda que detivesse mais da metade da PEA alocada no referido setor. No Censo de 1980 a situação já se invertia, e a PEA alocada no setor terciário da economia equivalia a 54,7% do total do município, em consonância com a rápida transformação pela qual passou a economia da cidade ao longo da década de 1970. O Gráfico 3.1, abaixo, mostra essa evolução da distribuição da PEA, cujas transformações se deram a partir dos anos 1960.

Gráfico 3.1: Pau dos Ferros-RN: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010.

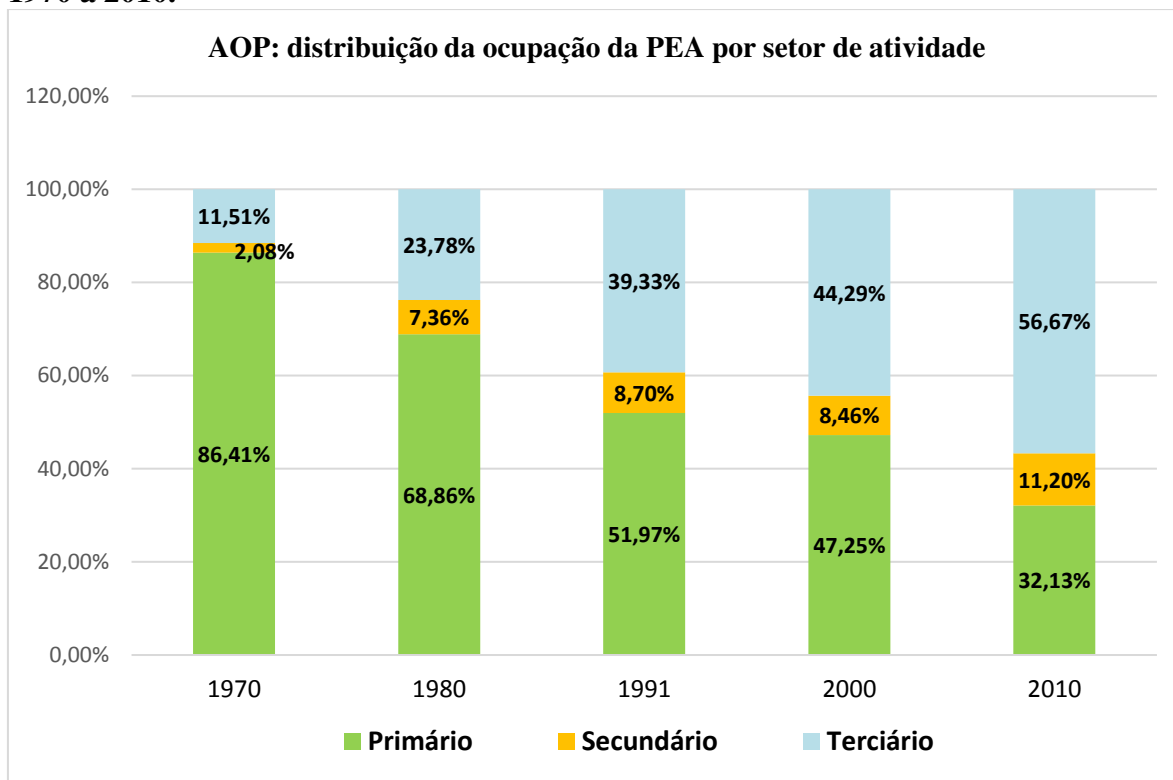


Fonte: IBGE (censos 1970 a 2010). Elaboração do autor.

Desse modo, a estrutura ocupacional da PEA de Pau dos Ferros se distanciava daquela do Alto Oeste Potiguar e se aproximava daquela exibida pelo estado: tomando em consideração a distribuição da mão de obra no setor primário da economia, no Censo de 1970, a região do Alto Oeste Potiguar (Gráfico 3.2, abaixo), incluindo o município de Pau dos Ferros, detinha

86,4% da PEA em atividades primárias, e no Censo de 1980 essa participação era ainda de 68,9% do total da PEA ocupada. No estado como um todo, essa mesma distribuição no setor primário era de 58,8% no Censo de 1970 e de 40,2% em 1980.

Gráfico 3.2: Alto Oeste Potiguar: distribuição da PEA ocupada por setor de atividade – 1970 a 2010.



Fonte: IBGE (censos 1970 a 2010). Elaboração do autor.

Ou seja, com uma estrutura ocupacional baseada no terciário, Pau dos Ferros continuou a se diferenciar, aumentando seu grau de urbanização e sua centralidade na região. Tal centralidade seria reforçada, ainda, pela ação do Estado (como será discutido mais a frente), ao concentrar na sua área territorial diversos órgãos públicos estaduais e federais que contribuiriam sobremaneira para o aumento do emprego urbano, bem como para o aumento da terciarização da economia do município por conta do leque de atividades privadas que também passaram a surgir, favorecidas pela geração de renda emanada do setor público. Este último tipo de renda também era reforçado pela adição de novos municípios na região, que passaram a ter seu setor público, ainda que reduzido na primeira década de criação, e passavam a dispor de uma renda (via repasse de transferências governamentais) que antes não existia.

Sendo a cidade de Pau dos Ferros a principal praça comercial da região, o aumento do emprego público e da renda iria se metamorfosear em aumento do consumo, que contribuiria para o crescimento e a diversificação do terciário na cidade. Assim, do ponto de vista da

economia urbana, a cidade de Pau dos Ferros foi enormemente beneficiada com o processo de desmembramento e criação de cidades ocorrido no Alto Oeste Potiguar, processo esse que, ressalta-se mais uma vez, “criou” a sua região de influência imediata.

A dinâmica urbana de Pau dos Ferros torna-se maior no período recente (pós anos 2000), inclusive com o aumento da centralidade da cidade, com abordagens no capítulo seguinte desse trabalho. A seguir, verifica-se, em linhas gerais, a questão da estrutura fundiária e da renda agrícola do município de Pau dos Ferros como um dos fatos que contribuem para a compreensão da realidade urbano-regional no período recente (a partir dos anos 2000).

3.2.2.1 A estrutura fundiária e a renda agrícola do município de Pau dos Ferros

Dada a clássica relação entre agricultura e urbanização, resguardadas as devidas diferenças dos casos em que essa relação se deu concomitante às transformações das demais estruturas econômicas e sociais dos casos em que essa modificação (ou não) está condicionada pela especificidade do subdesenvolvimento (CANO, 1986), se faz útil, ainda que de forma breve, a análise da estrutura fundiária e da renda agrícola, e seus desdobramentos sobre a urbanização de Pau dos Ferros e de sua região. Com esse intuito, são descritos alguns aspectos da estrutura fundiária e da renda agrícola de Pau dos Ferros comparando, quando possível, com a da região do Alto Oeste Potiguar, de acordo com informações relativas aos censos agropecuários (extraídos do site do IBGE e do IPEADATA).

Em relação à renda agrícola, a perda da renda no setor, principalmente a partir de meados dos anos 1980, teve como um dos principais responsáveis a crise terminal da economia algodoeira. A desorganização dessa atividade e a falta de alternativas para geração de renda no meio rural fez aumentar a pressão sobre o mercado de trabalho urbano, ao mesmo tempo em que, do ponto de vista nacional, se abria oportunidades no setor público (como resposta à crise econômica e por conta dos efeitos da CF de 1988) e ampliava-se as atividades terciárias, tanto formais como informais. Não resta dúvida de que esses fatores, comuns a diversas realidades sertanejas, contribuíram no aumento da urbanização da cidade de Pau dos Ferros e da sua região.

Conforme colocação no parágrafo anterior, a perda de valor da renda agrícola ocorreu principalmente a partir da crise da principal cultura agrícola da região, o algodão, a partir de meados da década de 1980. Na região do Alto Oeste Potiguar, em pleno Semiárido, a

agricultura sempre foi basicamente de subsistência, e praticada nos moldes tradicionais (pouca mecanização e baixo uso de defensivos). Os principais produtos de cultivo eram milho, feijão, mandioca, fumo, cana-de-açúcar e o algodão. Destes, a principal lavoura agrícola, como não poderia ser diferente, era o algodão, produto totalmente comercializável. Era essa cultura, integralmente voltada ao mercado, a “tábua de salvação” de uma sociedade que tinha no meio rural a base do intercâmbio comercial e da subsistência. O algodão era a cultura responsável pela circulação monetária no interior do estado, principalmente em meados do ano agrícola (abril a julho), época em que se tinha previsão de safra ou em que a fibra provavelmente já havia sido colhida. No estado do RN, de um modo geral, praticada no interior da grande propriedade (nos sistemas de parceria “*de meia*” ou “*de terça*”), a cultura algodoeira foi sem dúvida, um dos fatores responsáveis pela manutenção da concentração da estrutura fundiária nos sertões nordestinos, ao permitir o uso quase que integral da terra, justificando a retenção relativa de grandes contingentes de mão de obra em relação aos solos do semiárido, e conservando também a estrutura de poder local, fundada na “tradição da grande propriedade”¹⁰³. Porém, dada a sua relevância comercial e forma de cultivo (associado com outras culturas), a cultura algodoeira também era um fator de “viabilização econômica” das pequenas propriedades rurais, tais como as que predominavam na região do Alto Oeste Potiguar.

Conforme os dados constantes da Tabela 3.3, referentes à cultura do algodão no município de Pau dos Ferros (e válida para a região do Alto Oeste Potiguar como um todo), esta vai perdendo em *preço* e em *total de área colhida*. Conforme os dados, nos anos 1980, o preço por tonelada cai de R\$ 2,18 mil (a preços de 2000) para R\$ 1,16 mil em 1985 e R\$ 1,04 mil em 1990; já o total da área colhida, ou produtividade em hectares cai em torno de 1/3 (de 15,6 ha/tonelada em 1980 para 5 ha/tonelada nos anos de 1985 e 1990). Em meados dos anos 1980, portanto, a perda de valor da cultura algodoeira, seguida da “praga do bicudo” inviabilizaria a sua produção no semiárido. A década de 1990 decretaria o “fim” dessa cultura na região, conforme se pode observar pela redução drástica das variáveis selecionadas – preço, área colhida e quantidade.

¹⁰³ Como região de antiga colonização, o Nordeste não foge ao fator histórico para a América Latina, de um modo geral, de concentração da estrutura fundiária rural e urbana como principal *locus* de poder das elites locais, a “herança colonial” (STEIN; STEIN, 1977), fundada na tradição da grande propriedade que, ao manter marginalizada boa parte da população, responde diretamente também pelos baixos padrões de desenvolvimento social da região.

Tabela 3.3: Pau dos Ferros-RN: Algodão* - quantidade produzida (em tonelada), área total colhida (em ha) e preço (em R\$ mil) do ano 2000.

ALGODÃO	ANOS SELECIONADOS							
	1973	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2006
Preço R\$ (mil)	710,22	343,52	236,60	671,76	11,47	127,11	11,88	4,16
Área colhida (Ha)	1.050	1.510	1.780	2.868	55	289	30	10
Quantidade (Ton.)	326	187	114	579	11	168	18	8
<i>preço/Tonelada</i>	<i>2,18</i>	<i>1,84</i>	<i>2,08</i>	<i>1,16</i>	<i>1,04</i>	<i>0,76</i>	<i>0,66</i>	<i>0,52</i>
<i>área (ha)/Tonelada</i>	<i>3,2</i>	<i>8,1</i>	<i>15,6</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>

Fonte: IPEADATA (2017). Elaborada pelo autor.

Nota: (*) Refere-se ao total do algodão (arbóreo + herbáceo).

As informações da Tabela 3.4, abaixo, demonstram que a década de 1990 marca uma inflexão na agricultura municipal. Tomando por base as principais culturas produzidas, a crise do algodão repercutiu na redução da área total colhida, representando apenas 3,3% do total da área colhida (em ha) das principais culturas agrícolas. Após um salto no ano de 1995 (de 25,6%), volta a cair drasticamente em 2006 (0,9%). De 1990 até o Censo Agropecuário (2006), a principal cultura produzida passou a ser o feijão, representando mais de 50% da área colhida das principais culturas agrícolas, produzido principalmente no “Perímetro Irrigado”¹⁰⁴ do município.

Tabela 3.4: Pau dos Ferros-RN: Área colhida em hectares (ha) das principais culturas – 1973 a 2006.

ANO	Área colhida em (ha) principais culturas						%	
	cana-de-açúcar	feijão	fumo	milho	algodão	Total Área (ha)	Algodão/ total (ha)	Feijão/ total (ha)
1973	15	550	0	550	1.050	2.165	48,5%	25,4%
1975	15	1.160	0	650	1.510	3.335	45,3%	34,8%
1980	8	880	0	853	1.780	3.521	50,6%	25,0%
1985	6	1.276	19	1.449	2.868	5.618	51,1%	22,7%
1990	33	1.054	36	490	55	1.668	3,3%	63,2%
1995	28	492	5	315	289	1.129	25,6%	43,6%
2000	13	600	10	380	30	1.033	2,9%	58,1%
2006	10	550	3	495	10	1.068	0,9%	51,5%

Fonte: IPEADATA (2017).

Nota: Não há registros para área colhida com mandioca.

Se a redução da área colhida das principais culturas se referisse a uma maior produtividade na agropecuária do município, os dados expostos na Tabela 3.5, abaixo, dissipam a dúvida. Ou seja, o valor da produção agropecuária pau-ferrense em relação à região do Alto Oeste Potiguar se mantém com baixa participação, oscilando pouco durante o período em análise.

¹⁰⁴ Projeto de Assentamento Rural, com 548 hectares, irrigado pelo principal açude público de Pau dos Ferros, a “barragem”, inaugurado em 28 de outubro de 1987 pelo Presidente José Sarney. É coordenado pelo DNOCS.

A modernização da agricultura – mecanização do espaço agrícola e utilização de fertilizantes – ocorrida no Centro-Sul do país já em meados dos anos 1950, também não ocorreu em Pau dos Ferros e na região (no estado do RN, só aconteceria a partir dos anos 1980 com a implantação da fruticultura irrigada na região de Assu-Mossoró).

Tabela 3.5: Pau dos Ferros-RN e Alto Oeste Potiguar: Valor da produção da agropecuária (exclusive ind. rural) - R\$, a preços do ano 2000 (mil)

Área geográfica	1970	1975	1980	1985	1996	2006*
Alto Oeste Potiguar	37.372,70	62.440,63	79.619,14	94.939,96	42.432,57	-
Pau dos Ferros	1.255,45	1.728,11	3.101,07	3.090,21	2.283,45	-
<i>Pau dos Ferros/AOP</i>	3,36%	2,77%	3,89%	3,25%	5,38%	-

Fonte: IPEADATA (2017). Elaborada pelo autor.

Nota: (*) Dados não disponível no Ipeadata.

No Censo Agrícola de 1960, foi registrado apenas 1 trator, com potência média, e apenas 3 arados mecânicos, conforme Tabela 3.6, abaixo. O respectivo Censo não traz informações sobre o uso de fertilizantes. A atividade agrícola municipal permaneceu com pouca mecanização e baixo uso de defensivos, prevalecendo uma agricultura de subsistência praticadas nos moldes “tradicionais”, ou seja, utilizando processos simples e rotineiros de preparo do solo, resultando em perda de fertilidade do mesmo ao longo dos anos, e dependendo da ocorrência de “invernos”¹⁰⁵ para se obter uma produção satisfatória.

Tabela 3.6: Pau dos Ferros-RN: Máquinas e Instrumentos agrários - 1960

TRATORES		ARADOS	
Quantidade	Potência	Quantidade	Tipo
01	De 10 a menos de 30 c.v.	03	Disco (01) Aiveca (02)

Fonte: IBGE (Censo Agrícola, 1960). Elaborada pelo autor.

Será, portanto, somente a partir dos anos 1990 que a região do Alto Oeste Potiguar possuirá uma população de maioria urbana. A queda da renda agrícola (provocada principalmente pela falência da economia algodoeira), ao expelir a população do campo, contribui para o aumento da urbanização da região; ou seja, um caso em que a relação entre agricultura e urbanização tem a ver com a não modernização da atividade agrícola (CANO, 1986). Assim, a decadência da agricultura tradicional do semiárido, ao mesmo tempo em que ocorriam outros fatores que repercutiam no aumento do terciário, contribuiu para a redução (absoluta e relativa) da população rural, e o consequente aumento da população urbana na região.

¹⁰⁵ Refere-se ao modo como o sertanejo chama o período chuvoso, geralmente concentrado nos 3 (três) primeiros meses no ano.

No que toca à questão fundiária, registra-se que a menor concentração da posse da terra na região do Alto Oeste Potiguar (relativamente às demais regiões interioranas do estado do RN) contribuiu com a urbanização ao fazer surgir uma rede de cidades formadas por nucleações menores¹⁰⁶. Esta estrutura mais descentralizada da posse da terra constitui uma das especificidades da região na explicação da configuração urbano-regional.

A origem do município de Pau dos Ferros, relacionada à criação de gado e à concessão de sesmarias para a formação das primeiras fazendas de criar, se deu, portanto, com a concentração da estrutura fundiária, conforme relatos já descritos que atestavam uma ou poucas famílias como proprietárias de direito das terras da região. Apesar do arrefecimento da atividade criatória por conta do fenômeno da seca e da escassez de terrenos, que paulatinamente cediam lugar à agricultura, esta estrutura permaneceu concentrada até os anos 1970, quando, a partir de então (anos 1980), apresenta tendência relativa de desconcentração da posse da terra (aumento do número e da área de estabelecimentos até 50 hectares (ha), conforme se pode constatar da análise dos dados da Tabela 3.7, abaixo.

Tabela 3.7: Pau dos Ferros-RN: Número de estabelecimentos e área por grupos de área total – 1970, 1975, 1980 e 1985.

Tam. do Estab. (em ha)	1970		1975		1980		1985	
	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)
Até 5 ha	18	61	75	200	90	186	62	122
Em %	5,01%	0,24%	22,12%	0,92%	20,69%	0,87%	13,90%	0,61%
De 5 Até 10 ha	95	621	122	520	175	794	115	489
Em %	26,46%	2,49%	35,99%	2,39%	40,23%	3,71%	25,78%	2,43%
De 10 Até 50 ha	156	4.294	110	3.010	152	3.965	228	5.359
Em %	43,45%	17,20%	32,45%	13,86%	34,94%	18,53%	51,12%	26,59%
De 50 até 500 ha	98	12.598	100	12.774	105	13.838	101	13.035
Em %	27,30%	50,45%	29,50%	58,81%	24,14%	64,67%	22,65%	64,67%
Acima de 500 ha	10	7.459	7	5.417	3	2.800	2	1.273
Em %	2,79%	29,87%	2,06%	24,94%	0,69%	13,09%	0,45%	6,32%
TOTAL	359	24.972	339	21.721	435	21.397 (*)	446	20.156 (*)

Fonte: Censos Agropecuários (1970; 1975; 1980; 1985). Elaboração do autor.

Nota: dados de área total corrigidos pelo autor.

Passados mais de duzentos anos da colonização do território pau-ferrense, tomando por base as informações relativas à estrutura fundiária a partir do Censo Agropecuário de 1970, constata-se que a concentração de terras no município nos estratos mais elevados, se

¹⁰⁶ Quanto à relação entre estrutura fundiária e urbanização, teoricamente, quanto menos concentrada é a estrutura da terra, maior é o grau de urbanização de uma área/ região (CORRÊA, 2006).

manteve, tal como dentro do estado do RN de um modo geral¹⁰⁷. Os dados dispostos na Tabela 3.7 (apenas referente aos primeiros 4 censos agropecuários) revelam que, no Censo Agropecuário de 1970, os estabelecimentos com menos de 10 hectares (ha) representavam 26,46% do número de estabelecimentos, e apenas 2,49% do total da área territorial dos estabelecimentos em Pau dos Ferros; esta estrutura se manteve praticamente intocável ao longo do período, apresentando quase a mesma participação, 25,78% e 2,43%, respectivamente, no Censo Agropecuário de 1985. Nos demais pequenos estratos, como já frisado, esse número aumentou: os pequenos estabelecimentos de até 5 ha (minifúndios), mais que triplicou no período, o que significa que a área rural passou mais à função de moradia, e menos de espaço de produção agropecuária; também houve modificação na parcela dos estabelecimentos agropecuários situados na faixa de 10 a 50 ha, cuja participação no número de estabelecimentos passa de 43,45% para 51,12% e a participação na área territorial saltou de 17,2% para 26,6%.

O Censo Agropecuário de 1985, portanto, revelava uma desconcentração da posse da terra no município, aumentado tanto o número quanto a área total dos estabelecimentos de até 50 ha. Porém, os estabelecimentos minimamente viáveis para as condições edafoclimáticas do semiárido, ou seja, aqueles que possuem área de 50 ha ou mais (medida do módulo fiscal rural no semiárido¹⁰⁸) somados, mantiveram praticamente a mesma participação relativa, inclusive em relação ao número absoluto de estabelecimentos, de 108 (em 1970) e de 103 (em 1985). Esta estrutura fundiária local, com conservação do latifúndio, de um lado, e multiplicação do minifúndio, de outro, associado à crise da economia algodoeira e a transformação da economia urbana, com aumento do terciário, resultaria no paulatino decréscimo da PEA agrícola do município de modo bem mais rápido do que para a região do Alto Oeste (como já demonstrado nos Gráficos 3.1 e 3.2).

A Tabela 3.8, abaixo, demonstra o número de estabelecimentos e área por grupos de área total, de municípios selecionados, conforme dados dos últimos Censos Agropecuários (1995, 2006 e 2017). Selecionou-se, para efeito comparativo, importantes municípios do interior do RN, conforme REGIC de 2007: Pau dos Ferros e Caicó (centros sub-regionais nível A); Assu e Currais Novos (centros sub-regionais nível B); e o município de São Miguel

¹⁰⁷ No estado do RN, a distribuição dos estabelecimentos por grupos de área total demonstra que os estabelecimentos com “menos de 10 hectares” detêm pouco mais de 4% do total da área dos estabelecimentos; já os estabelecimentos “com mais de 100 hectares” abocanham, em média, 70% do total da área dos estabelecimentos do estado. (IBGE – SIDRA. Censos agropecuários de 1970 a 2006).

¹⁰⁸ Conforme Instrução Especial n. 20/1980 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a medida do módulo fiscal rural para a maioria dos municípios situados no semiárido é de 50 hectares.

(segundo município em população da região de Pau dos Ferros), a fim de corroborar a relação entre a estrutura fundiária e a urbanização da região do Alto Oeste Potiguar *vis-à-vis* às demais cidades/ regiões importantes do interior do RN.

Conforme dados expostos na Tabela 3.8, no Censo Agropecuário de 1995, o município de Pau dos Ferros tinha 82,6% do total de estabelecimentos com área de até 50 (ha) e que ocupavam 25,8% da área total; e o segundo município da região de Pau dos Ferros em número de habitantes (São Miguel), tinha 97,9% dos estabelecimentos com área de até 50 (ha) e perfaziam 69,6% da área total dos estabelecimentos, ou seja, apresentava uma das estruturas fundiárias mais desconcentrada do estado do RN. De acordo com as informações do Censo de 2006, as respectivas taxas tenderam a aumentar: Pau dos Ferros, com 84,5% dos estabelecimentos com até 50 ha e que representava 29,5% da área total dos estabelecimentos; e São Miguel, com respectivamente, 99,3% e 82,7%. Conforme as informações do Censo Agropecuário de 2017, o município de Pau dos Ferros apresentou 80,2% do total de estabelecimentos com área de até 50 (ha) e que ocupava 27,4% da área total; já no município de São Miguel continuou a desconcentração, chegando quase ao seu “nível absoluto”: 99,7% do total de estabelecimentos apresentaram área de até 50 (ha), ocupando 94,7% da área total dos estabelecimentos.

Nos Censos Agropecuários de 1995 e 2006, o município de Assu apresentava uma estrutura fundiária parecida com a de Pau dos Ferros, ou seja, mais de 80% dos estabelecimentos com até 50 ha e em torno de 25% do total da área. Porém, em relação as suas “regiões”¹⁰⁹, de acordo com dados do Censo de 2006, a “região de Assu” (microrregião Vale do Assu), tinha 85,9% dos estabelecimentos com até 50 ha que perfaziam 26,9% do total de estabelecimentos. Já a “região de Pau dos Ferros” (microrregiões de Pau dos Ferros, Serra de São Miguel e Umarizal), em conjunto, tinha 88,3% dos estabelecimentos com até 50 ha que perfaziam 28,4% do total de estabelecimentos, ou seja, apresenta um maior grau de desconcentração da posse da terra.

¹⁰⁹ Por “regiões” dos respectivos municípios, considera-se aqui as microrregiões, conforme classificação ainda vigente do Censo Agropecuário de 2006.

Tabela 3.8: Número de Estabelecimentos e área por grupos de área total, municípios selecionados – 1995, 2006 e 2017.

CENSO 1995										
Tam. do Estab. (em ha)	ASSU		CAICÓ		CURRAIS NOVOS		PAU DOS FERROS		SÃO MIGUEL	
	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)
Até 5 ha	390	527	64	101	380	726	163	314	1.519	2.750
De 5 Até 10 ha	81	543	54	381	117	748	61	424	260	1.857
De 10 Até 50 ha	426	11.435	220	5.057	314	7.440	145	3.541	233	4.847
De 50 até 100 ha	65	4.362	105	7.495	91	6.569	46	3.134	35	2.428
Acima de 100 ha	80	26.629	212	81.949	145	57.107	32	9.145	9	1.706
TOTAL	1.042	43.496	655	94.982	1.047	72.591	447	16.558	2.056	13.589
CENSO 2006										
Tam. do Estab. (em ha)	ASSU		CAICÓ		CURRAIS NOVOS		PAU DOS FERROS		SÃO MIGUEL	
	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)
Até 5 ha	44	110	74	196	132	263	152	374	1933	2.960
De 5 Até 10 ha	38	257	78	550	87	598	59	413	178	1.239
De 10 Até 50 ha	331	8.157	321	7.295	202	5.072	188	4.168	163	2.948
De 50 até 100 ha	34	2.259	114	7.777	77	5.605	35	2.308	11	694
Acima de 100 ha	46	22.465	201	70.370	95	41.777	38	9.550	6	798
TOTAL	493	33.247	788	86.187	593	53.316	472	16.812	2291	8.638
CENSO 2017										
Tam. do Estab. (em ha)	ASSU		CAICÓ		CURRAIS NOVOS		PAU DOS FERROS		SÃO MIGUEL	
	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)	nº de Estab.	Área (ha)
Até 5 ha	89	219	71	169	127	261	129	270	1.548	2.243
De 5 Até 10 ha	109	697	87	572	88	611	47	320	109	795
De 10 Até 50 ha	522	12.709	291	6.583	166	3.847	153	3.456	105	2.229
De 50 até 100 ha	54	3.693	114	8.342	46	3.367	37	2.448	4	297
Acima de 100 ha	82	27.593	206	77.921	78	20.031	44	8.284	1	0
TOTAL	856	44.911	769	93.587	505	28.117	410	14.778	1.767	5.564

Fonte: Censo Agropecuário (SIDRA/IBGE, 1995; 2006; 2017).

Notas: 1. Consta apenas estabelecimentos com área declarada; 2. Consta apenas estabelecimentos sem o sigilo de informações; 3. As informações referentes ao Censo Agropecuário de 2017 são dados preliminares.

Dados do Censo de 2017 mostram que o município de Assu apresentou 84,1% dos estabelecimentos com até 50 ha detendo 30,3% do total de estabelecimentos. O que chama a atenção é o crescimento do número de estabelecimentos, que passou de 493 em 2006 para 856 em 2017, ou seja, apresentou um crescimento de 73,6% no período¹¹⁰.

Quanto as demais cidades importantes no interior do estado – Caicó e Currais Novos –, ambas na região do Seridó potiguar, apresentam uma estrutura fundiária mais concentrada: no Censo de 1995, em Caicó, 51,6% dos estabelecimentos possuíam área de até 50 (ha) e detinham apenas 5,8% da área total dos estabelecimentos; em Currais Novos, 77,5% dos estabelecimentos possuíam área de até 50 (ha) e com 12,3% da área total dos estabelecimentos. Esta estrutura se altera um pouco em 2006, mas ainda continua concentrada: Caicó, com 60% dos estabelecimentos com área de até 50 (ha) e com 9,3% da área total; Currais Novos, com 71% dos estabelecimentos com área de até 50 (ha) e com 11,1% da área total. Em relação às suas respectivas “regiões”, em 2006, a região de Caicó (microrregião Seridó Ocidental) tinha 62,2% dos estabelecimentos com até 50 ha que detinham 9% do total de estabelecimentos; já a região de Currais Novos (microrregião Seridó Oriental) possuía 71,3% dos estabelecimentos, que detinham 13,9% da área total dos estabelecimentos. No Censo de 2017, os municípios de Caicó e Currais Novos pouco modificaram sua estrutura fundiária: Caicó, com 58,4% dos estabelecimentos com área de até 50 (ha) e com 7,8% da área total; Currais Novos, com 75,4% dos estabelecimentos com área de até 50 (ha) e com 16,8% da área total dos estabelecimentos.

Em síntese, essa breve análise da estrutura fundiária do município de Pau dos Ferros/ região, comparado depois com outros municípios importantes no interior do estado, demonstra que a descentralização da propriedade da terra também contribui na explicação do quadro urbano regional. No caso de Pau dos Ferros e sua região, esse dado repercute também na questão da renda agrícola, que perdeu importância a partir dos anos 1990, ao mesmo tempo em que a região se torna majoritariamente urbana.

O paulatino aumento da urbanização de Pau dos Ferros e de sua região suscita a questão sobre o que sustentou essa urbanização a partir de então. A busca da resposta sugere, pois, a análise do papel do Estado (o gasto público), nessa dinâmica no período recente (a partir de 2000), objeto do próximo capítulo.

¹¹⁰ Provavelmente, esse aumento de estabelecimentos está relacionado com algum processo de reestruturação na agricultura do município. No entanto, essa afirmação e outras respostas para o fato exigem uma investigação mais minuciosa dos fatos, o que foge ao escopo do presente trabalho.

CAPÍTULO 4 – A ESTRUTURA DO GASTO PÚBLICO NA URBANIZAÇÃO DE PAU DOS FERROS-RN

Consoante com a hipótese geral desse trabalho, a urbanização de Pau dos Ferros e de sua região tem no Estado o seu principal sustentáculo. O primeiro item do capítulo trata dos aspectos mais gerais da região de Pau dos Ferros, o “Alto Oeste Potiguar”. A partir do segundo, trata-se de Pau dos Ferros e de sua importância interurbana no período recente, principalmente por conta do investimento público em educação superior. Prossegue-se com uma abordagem sobre mercado de trabalho local/ regional na última década (2000-2010). Por último, a abordagem da estrutura do gasto da administração pública municipal em Pau dos Ferros a partir da análise das contas públicas no período recente (2003-2014). Para concretização dos objetivos do capítulo, utilizou-se dados secundários do IBGE, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/ FINBRA/ SICONFI e, ainda, bibliografia de recentes estudos/pesquisas relacionada ao objeto de estudo.

4.1 A “região de Pau dos Ferros”: aspectos gerais

A denominada “região de Pau dos Ferros” ou “Alto Oeste Potiguar” (Mapa 3) é o espaço formado por 34 (trinta e quatro) municípios que equivalem à Região Geográfica Imediata (R.G.I) de Pau dos Ferros, conforme recente classificação adotada pelo IBGE (2017). Conforme dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população total dessa região era de 226.272 habitantes, com grau de urbanização de 67%.

De acordo com o documento do IBGE (2017), “*Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017*”, a cidade de Pau dos Ferros-RN está dentro da região geográfica intermediária de Mossoró, juntamente com Assu e a própria Mossoró. Na nova proposta de divisão, o estado do Rio Grande do Norte passou a ser dividido em 3 (três) regiões geográficas intermediárias – Natal, Mossoró e Caicó – que, por sua vez, são subdivididas em 11 (onze) regiões geográficas imediatas. Entre estas, está a região geográfica imediata de Pau dos Ferros, composta por 34 municípios, sendo a primeira do estado em número de municípios, bem à frente da região imediata da capital do estado, Natal, com 24 municípios.

Grosso modo, a atual R.G.I. de Pau dos Ferros equivale à região do “Alto Oeste Potiguar”, ou seja, o espaço equivalente ao conjunto das anteriores 3 (três) microrregiões¹¹¹ que formavam a região. Por se tratar de um nome cultural, já enraizado, será denominada, aqui, a atual R.G.I. de Pau dos Ferros de região do “Alto Oeste Potiguar”, nome que apesar de não ser considerado oficial pelo IBGE, é utilizado pelo Estado do Rio Grande do Norte para estudos de diagnósticos e implantação de políticas públicas.

Figura 4.1: Mapa da Região Geográfica Imediata de Pau dos Ferros, 2017.



Fonte: Base cartográfica (IBGE, 2010). Elaborado por: Carla Camila (2018).

Como exposto em capítulo anterior, as transformações operadas no espaço econômico estadual não foram uniformes, e as heterogeneidades entre as regiões ao invés de dissipadas, foram aumentadas. No bojo dos projetos da SUDENE e do II PND (dos anos 1960 - 70), e das transformações mais gerais operadas da economia norte-rio-grandense (anos 1990 em diante), nem todas as partes do estado foram inseridas nas novas economias. Tal foi o caso da região do

¹¹¹ As três microrregiões na parte sudoeste do estado do RN que formavam o “Alto Oeste Potiguar”: microrregiões Serra de São Miguel (9 municípios), Pau dos Ferros (17 municípios) e Umarizal (11 municípios), totalizando 37 municípios. Na atual classificação, ficam de fora 3 municípios que faziam parte da microrregião de Pau dos Ferros – Itaipu, Rodolfo Fernandes e Severiano Melo – que agora compõem a R.G.I. de Mossoró.

Alto Oeste Potiguar, que não foi objeto de intervenção pública significativa¹¹², por assim dizer, devido não dispor de uma base de recursos naturais que permitisse atração do capital privado (industrial). Ou seja, dado o fato da inserção do estado do RN na dinâmica econômica nacional e internacional estar fortemente baseada na exploração de recursos naturais, algumas regiões do estado permaneceram à margem da “nova dinâmica” surgida a partir dos anos 1970¹¹³.

As atividades econômicas responsáveis pela ocupação e geração da renda monetária da maior parte da população eram as atividades agrícolas, principalmente o algodão. Era o cultivo dessa malvacea que articulava os espaços da economia sertaneja, dentre as quais, a região do Alto Oeste Potiguar que permaneceu com o cultivo do algodão, mesmo após a crise dessa atividade, por conta da “perda de competitividade” do algodão (principalmente do mocó, na região do Seridó, de fibra longa), que entraria em crise definitiva no estado na década de 1970, conforme processo bem detalhado por Clementino (1986). Na região do Alto Oeste Potiguar, a falta de alternativas ainda faria a cultura do algodão sobreviver até meados dos anos 1980, quando veio a “praga do bicudo” e devastou¹¹⁴ o que restava dessa economia. Nestes termos, a região permaneceu como locus de dominação do capital mercantil¹¹⁵ e, conseqüentemente, pouca importância foi dada pelas “elites” e pelo Estado para mudança dessa realidade.

Assim, em comparação com outras partes do estado¹¹⁶, a não transformação das estruturas produtivas regionais tornou preocupante a situação econômica dessa região. Do ponto de vista meramente geoeconômico, a região não dispõe de muitas potencialidades naturais: sua geologia do tipo cristalino não permite a ocorrência de petróleo em seu subsolo; não dispõe de reservas extrativas como na região do Seridó (scheelita, mármore, calcário

¹¹² Além da “política de açudagem” e das “frentes de trabalho de emergência” quando dos períodos de maior estiagem, ocorreu, na década de 1970, a chegada da energia elétrica da Usina de Paulo Afonso-BA aos maiores núcleos urbanos da região e, nos anos 1980, o asfaltamento de estradas estaduais que interligavam os núcleos urbanos entre si.

¹¹³ Araújo (2009, p. 118) menciona que “analisando com vagar alguns dos seus relatórios sobre o processo de industrialização da região Nordeste, no período de 1970 a 1990, é possível observar que os esforços de industrialização tenderam a se concentrar na indústria tradicional”; ou seja, no parque têxtil. Nesse sentido, o ciclo “estatal industrializante” se ateve aos mesmos municípios que já tinham algum dinamismo – Natal e Mossoró. Ele não chegou a Pau dos Ferros e ao que se pode denominar hoje de sua área de influência.

¹¹⁴ A praga reduzia a produção do algodão em caroço em aproximadamente 80%; com a pulverização, a devastação ficava em torno de 40%, porém, o valor da pulverização era maior que o valor da produção do algodão (SANTOS, 2002).

¹¹⁵ O processo econômico desencadeado pela economia algodoeira se mostrou incapaz de gerar uma importante urbanização no estado. O que existiu com o algodão foi a constituição de uma rede urbana rarefeita e dispersa, concentrada em poucos polos regionais (CLEMENTINO, 1990). A respeito da dominância do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil, ver Cano (2011d); Brandão (2007).

¹¹⁶ Como visto, concomitante a este processo de falência da economia algodoeira, e acompanhando as transformações mais gerais na economia nordestina e brasileira, outras atividades econômicas e industriais iam surgindo e transformando a fisionomia de muitos espaços e da economia do estado do Rio Grande do Norte (petróleo, fruticultura irrigada, turismo etc.) (CLEMENTINO, 2003; ARAÚJO, 2009).

etc.); não dispõe de grandes reservatórios d'água para desenvolvimento da fruticultura¹¹⁷; a produção agrícola permaneceu basicamente de subsistência, não abastecendo de modo satisfatório nem as feiras-livres locais; a produção têxtil na região é de pequena expressão; o incentivo ao “turismo de interior” é uma atividade recente (anos 2000) e ainda em estruturação/ consolidação, dentre outras.

Durante os anos 1980, ocorreu na região o aumento da tendência da migração campo-cidade, diante do quadro de desorganização da atividade agrícola e da persistência da pobreza. Conforme dados da Tabela 4.1, nos anos 1980-91, a taxa de crescimento anual da população urbana foi de 3,57%, ao passo que a da população rural foi de -1,60% e a de crescimento total caiu a 0,73%, confirmando o quadro de migração.

Tabela 4.1: Alto Oeste Potiguar: população total, urbana e rural, taxa de crescimento total e taxa de urbanização, participação população total e urbana no RN - 1940-2010.

ANO	População			Tx. Crescimento (% a.a.)			Tx. de Urban. (%)	Part. (%) AOP/RN	
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural		Total	Urbana
1940	85.894	9.867	76.027	-	-	-	11,49%	11,18	6,01
1950	108.430	18.571	89.859	2,36%	6,53%	1,69%	17,13%	11,20	7,13
1960	134.116	50.221	83.895	2,15%	10,46%	-0,68%	37,45%	11,76	11,75
1970	165.403	46.704	118.699	2,12%	-0,72%	3,53%	28,24%	10,67	6,34
1980	195.498	75.683	119.815	1,69%	4,95%	0,09%	38,71%	10,30	6,79
1991	207.648	110.951	96.697	0,55%	3,54%	-1,93%	53,43%	8,60	6,65
2000	214.654	132.429	82.225	0,37%	1,99%	-1,79%	61,69%	7,73	6,51
2010	226.272	151.559	74.713	0,53%	1,36%	-0,95%	66,98%	7,14	6,15

Fonte: IPEADATA. Cálculos realizados pelo autor.

Os anos 1980 denotam também a inflexão do crescimento absoluto da população rural, que se acentuará ao longo das décadas seguintes. De 1991 a 2010, conforme dados dos Censos Demográficos, a taxa de crescimento anual da população urbana tem se mantido de 4 a 5 vezes maior que a taxa de crescimento da população total. A acentuada redução da taxa de crescimento anual da população total na década de 1980 (abaixo de 1%) pressupõe, dada também a redução do crescimento absoluto da população rural, a continuidade de intensa migração na região, seja para outros estados do país e/ou para outras áreas do estado do RN que apresentam dinamismo, bem como evidencia a incapacidade crônica de retenção, de modo produtivo, da população dos pequenos núcleos urbanos do semiárido nordestino.

¹¹⁷ A partir dos anos 1980 a fruticultura tropical começou a ganhar relevância econômica em espaços do Nordeste servido por grandes reservatórios d'água, como foi o caso do Rio Grande do Norte com a barragem Armando Ribeiro Gonçalves, no vale do Assu, ocupando todo o baixo curso do Rio Assu. O fato é que essa ocupação seletiva de alguns espaços do semiárido norte-rio-grandense formou verdadeiros enclaves de modernização, ligados de forma mais acentuada à lógica capitalista, enquanto que outros espaços permaneceram como antes, com suas estruturas sociais, econômicas e políticas praticamente inalteradas.

No geral, os dados da Tabela 4.1 apontam que a urbanização do Alto Oeste Potiguar tem seguido a tendência relativa de crescimento conforme dados dos 3 (três) últimos Censos Demográficos, fato que manteve a participação da população urbana da região em torno dos 6% a 7%, em relação ao estado do RN, a despeito da redução da participação total da população da região em relação ao estado, no mesmo período considerado (últimas colunas).

De acordo com Tabela 4.2, abaixo, de um total de 34 municípios da região do Alto Oeste Potiguar, a grande maioria (29) está situado na faixa de até 10.000 habitantes, possuindo 62% da população; ou seja, apenas 5 municípios estavam situados entre 10.001 a 30 mil habitantes, e concentravam 38% da população, não existindo na região, no Censo de 2010, nenhum município com população acima de 30 mil.

Tabela 4.2: Alto Oeste Potiguar: distribuição da população por tamanho dos municípios – 2010.

Faixa Populacional	Nº de Municípios	População	%
Até 10 mil hab.	29	140.240	61,98
Entre 10.001 a 30 mil hab.	5	86.032	38,02
TOTAL	34	226.272	100

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Conforme o Censo de 2010, Pau dos Ferros possuía o maior número de habitantes¹¹⁸ (27.745) e também a maior área de expansão urbana, bem como é o município que apresenta o maior grau de urbanização da região, com 92,09% da população residente no meio urbano. Desempenha a função de cidade intermediária, polarizando um grande número de cidade na região, dentro do estado do RN (e até de outros estados vizinhos – PB e CE), e detendo, com isso, uma importância maior na organização da rede urbana interiorizada do estado mais que outros centros maiores no território potiguar¹¹⁹.

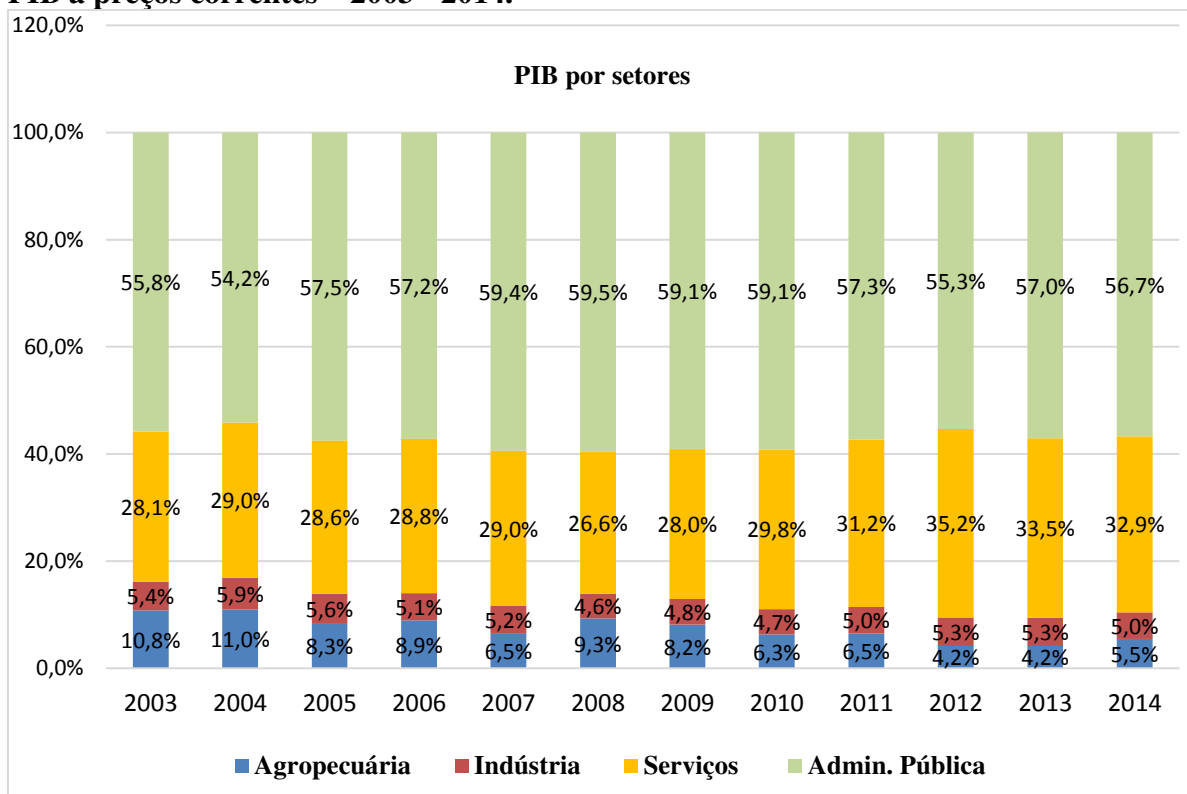
Quanto à distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) da região do Alto Oeste Potiguar, este se concentra basicamente no terciário, com este setor representando, em média, 87% do total do Valor Adicionado Bruto (VAB), conforme Gráfico 4.1. No terciário, a maior participação é do setor público (adm. pública, saúde, educação e seguridade social), responsável por mais da metade do PIB (em média, 57% do PIB da região). Os demais setores têm

¹¹⁸ Apenas Pau dos Ferros tem rompido a barreira dos 30 mil habitantes. A estimativa atual da população é de 30.183 habitantes (IBGE, 2018).

¹¹⁹ É a principal cidade dessa região e sua área de influência se estende por 55 municípios (42 no RN, 09 no PB e 04 no CE) (DANTAS, CLEMENTINO, FRANÇA, 2014). Devido a essa importância que exerce dentro da rede urbana do estado, a cidade de Pau dos Ferros está classificada como Centro Sub-regional nível A (IBGE - REGIC, 2008), galgando o terceiro nível na hierarquia urbana, acima de cidades maiores como Assu e Caicó.

participação bem menor, com participação média de 5% para a indústria e de 7% para a agropecuária.

Gráfico 4.1: Alto Oeste Potiguar-RN: Distribuição do Valor Adicionado Bruto (VAB) do PIB a preços correntes – 2003 - 2014.



Fonte: IBGE (PIB dos municípios, 2017). Elaboração do autor.

O VAB do PIB do Alto Oeste Potiguar (de R\$ 1,09 bi) em 2010, representava apenas 3,39% do PIB estadual (R\$ 32,15 bi); em 2014, a participação da região era de 3,57% do PIB do estado (R\$ 48,24 bi), denotando a pouca participação da região na geração de riqueza do estado (IBGE, 2017).

Dado esse panorama mais geral, é possível afirmar que a região do “Alto Oeste Potiguar” se insere analiticamente dentro de um quadro de realidades espaciais nordestinas em que a urbanização não foi resultante de uma modernização da agricultura (política agrícola e/ou fundiária), nem da industrialização, e nem resultante de investimentos públicos (CANO, 2011b, p. 284); e nem a proliferação de centros urbanos de pequeno porte guarda relação com o “processo de expansão da fronteira agrícola regional” (GUIMARÃES NETO, 1976).

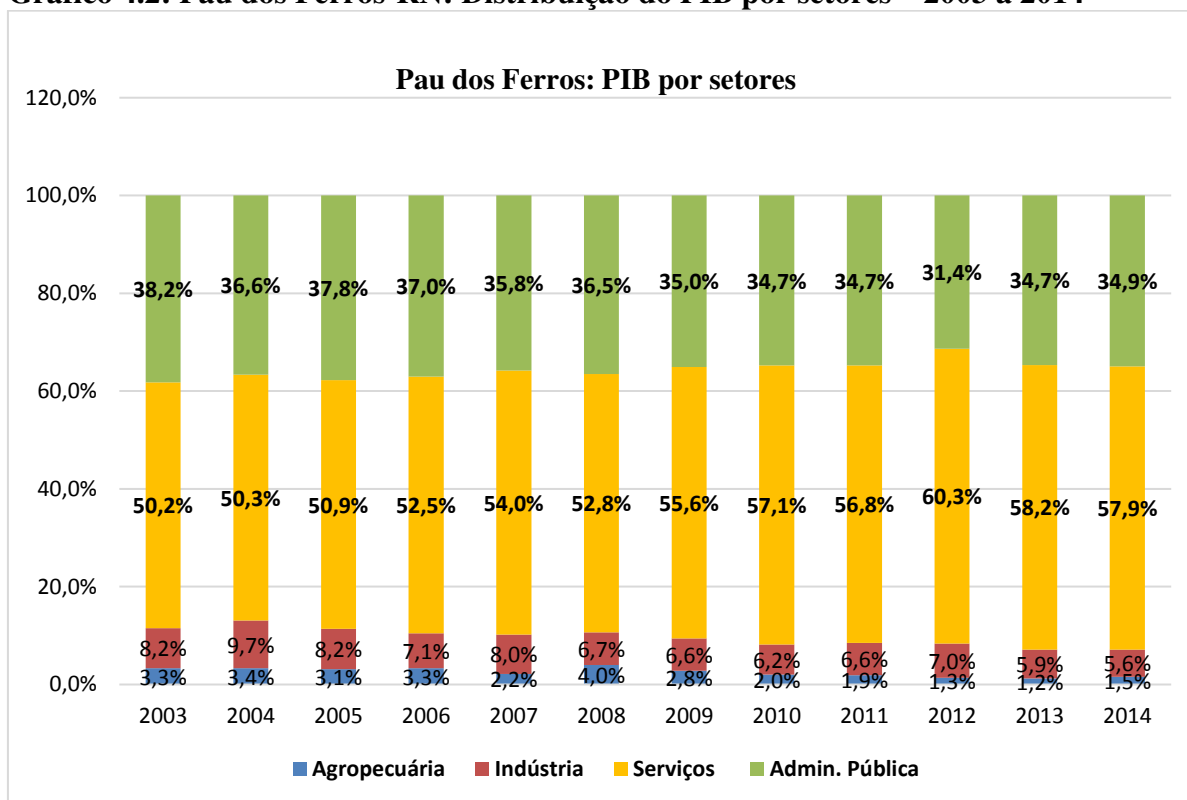
Um dos principais determinantes da dinâmica urbana é, pois, a ação do Estado, manifestada via gasto público corrente e demais políticas sociais (notadamente de âmbito federal). Ou seja, prevalece um caso *sui generis* de urbanização que tem como uma de suas bases de sustentação o *gasto público corrente* (ancorado em transferências

intergovernamentais para os municípios), na prestação de serviços públicos essenciais que geram ocupação e renda para parcela significativa (em termos relativos) da população dos pequenos municípios, causando efeitos urbanos também significativos nessas realidades espaciais¹²⁰; e, mais recente, as *políticas sociais* (como aposentadorias rurais e BPC) universalizadas nos anos 1990, reforçadas pela ampliação de outras políticas de governo (aumento real do valor do salário mínimo, crédito consignado, PAC, PMCMV) no período recente que significaram um raro momento da realidade brasileira em que se conciliou “políticas de crescimento econômico com redução da desigualdade social”¹²¹ e da pobreza extrema, ou seja, nos anos dos governos Lula (I e II) e Dilma I, entre 2003 a 2014. Todas essas mudanças dos últimos anos, reflexo do crescimento da economia nacional com distribuição de renda, causou impactos significativos no semiárido nordestino, principalmente nas pequenas e médias cidades, denotando um “novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido” (CARVALHO, 2014). Os impactos são mais significativos no semiárido, por ser a parte do Nordeste que mais se urbanizou, embora ainda apresente número significativo de pessoas vivendo no campo (MAIA GOMES, 2001; CARVALHO, 2003; CARVALHO, 2014).

Na região do “Alto Oeste Potiguar”, a cidade de Pau dos Ferros se diferencia das demais por possuir uma população majoritariamente urbana (92,09%) e um setor de serviços (privado) e comércio mais “desenvolvido”, que se reflete na composição do PIB municipal, conforme Gráfico 4.2, abaixo. O setor comercial e de serviços (privado) se beneficia enormemente dos recursos públicos (transferências, políticas federais etc.) destinados aos demais pequenos municípios da região, devido à centralidade que a cidade possui, cuja economia urbana é dinamizada também pelas transferências desses municípios (seus gastos públicos correntes) e de suas populações que têm no mercado pau-ferrense a praça para satisfação das necessidades de bens e serviços (educacionais, de saúde, financeiros e outros).

¹²⁰ Fato relevante para a “produção do urbano” nos pequenos municípios é o de que a ação das políticas públicas, principalmente voltadas para a urbanização, geram impactos diferenciados sobre o terciário. Composto pelo setor privado e pelo público, este último tem, em certas áreas do país (como no Nordeste), papel relevante no nível de emprego e renda (CLEMENTINO, 1990, p. 125). Este é, especificamente, o caso para a ampla maioria dos pequenos municípios do semiárido norte-rio-grandense.

¹²¹ O termo Neodesenvolvimentismo passou a ser utilizado para designar o conjunto de medidas de políticas econômicas do período 2003-14 que apelavam para grandes investimentos públicos (PAC, *Minha Casa Minha Vida*) e para ações de intervenção na atividade econômica de incentivo ao mercado consumidor interno (crédito ao consumidor, subsídio a determinados setores). Outros autores denominam esse período de Social-Desenvolvimentismo. Uma discussão crítica encontra-se em Paulani (2017).

Gráfico 4.2: Pau dos Ferros-RN: Distribuição do PIB por setores – 2003 a 2014

Fonte: IBGE (PIB dos municípios, 2017). Elaboração do autor.

Ou seja, Pau dos Ferros, tem uma dinâmica urbana distinta das demais cidade da sua região, mas que também não foge, em essência, da realidade da região, de ter no Estado o agente principal do dinamismo da sua urbanização, seja mediante o investimento ocorrido na cidade pelos demais entes federados (estado e União) com infraestrutura de serviços para atendimento regional, as “políticas públicas permanentes”, seja pelo gasto local efetuado pelo município, como será discutido a partir do item seguinte.

4.2 Pau dos Ferros (2000 – 2018) e sua importância interurbana

Consoante com a hipótese geral desse trabalho, a cidade de Pau dos Ferros e a região por ela comandada tem no Estado o agente principal do dinamismo da sua urbanização. No seu papel de empregador e provedor de serviços, o aumento do emprego público se constituiu em um fator de repercussão positiva na economia local; e, no geral, o aumento de recursos de transferências intergovernamentais para os municípios da região, também aumentando o emprego e renda nesses municípios, tributários de Pau dos Ferros, contribui decisivamente para a dinamização de sua economia.

A massa de renda provinda do setor público para a região foi criada pelo processo de emancipação de municípios ocorrida entre 1953 – 1963. Nesse sentido, o surgimento de novas municipalidades criava um “fato urbano novo” por conta das transferências intergovernamentais e do consequente aumento do emprego público e da renda, dinamizando o setor terciário das cidades. Notadamente Pau dos Ferros, pela polarização exercida na região, teria seu terciário aumentado, e a movimentação do seu setor comercial, mais que nas outras cidades, mantinham também uma relação direta com a renda provinda dos salários do setor público e dos demais gastos correntes. Essa renda, e também o aumento do emprego público regional cresceu de modo significativo ao fim da década de 1980, por conta dos efeitos da Constituição Federal de 1988¹²², e provocou efeitos significativos nas realidades socioeconômicas dos pequenos municípios, notadamente no semiárido¹²³.

Em relação às demais cidades da região, Pau dos Ferros também se sobressai no emprego público pelo fato de concentrar na sua área territorial diversos órgãos públicos estaduais e federais (de remuneração bem acima dos empregos municipais), que contribuem para aumento do emprego urbano e da renda na cidade, colaborando para expansão e diversificação do terciário local, bem como para o reforço da centralidade da cidade.

A seguir, discorrer-se-á sobre a importância regional atribuída a Pau dos Ferros pelo Estado e como esse fato contribuiu no reforço da centralidade e na definição da hierarquia urbana da região.

4.2.1 A concentração da estrutura pública (estadual e federal) em Pau dos Ferros

A estrutura de serviço público federal chegou aos diversos recantos do país com o objetivo de intervenção frente a uma realidade pela qual os poderes públicos locais não tinham capacidade de ação ou para a execução de políticas públicas que dependiam diretamente da União. Como já discutido em capítulos anteriores, o DNOCS e outras instituições constituíram em importantes instituições federais de atuação no Nordeste, de um modo geral, e no semiárido, em particular.

¹²² A partir da Constituição de 1988, os municípios foram elevados ao *status* constitucional de membros da federação brasileira. Aumentaram as transferências intergovernamentais, com notáveis efeitos nos pequenos municípios (que pela regra de partilha, dispõe de mais recursos financeiros por habitantes do que quaisquer outros graças aos recursos federais), notadamente no semiárido.

¹²³ Maia Gomes (2001) utiliza a expressão “economia sem produção” para se referir a esta nova realidade do semiárido nordestino criada pelo Estado a partir dos efeitos da CF de 1988.

Por ser uma cidade geograficamente bem localizada, fazendo parte de uma “região de fronteira”, Pau dos Ferros, historicamente, sempre foi importante no contexto regional. Por este motivo, também foi eleita para abrigar alguns importantes órgãos de ação federal. O DNOCS seria instalado na cidade em 1952, juntamente com um escritório do BNB que passaria mais tarde a operar como agência no ano de 1955.

Portanto, Pau dos Ferros se destacava na região por conta, inicialmente, de sua localização geográfica. A partir de meados do século XX, a cidade passa a se destacar por conta da importância regional atribuída pelo Estado, fazendo abrigar em seu território importante estrutura pública de serviços (federal e estadual). A nosso ver, este se constitui um dos primeiros fatores determinantes na estruturação do seu papel na hierarquia urbana da região.

Antes mesmo da década de 1950, no entanto, já existiam na cidade outros órgãos federais importantes para a região: além da agência de Correios (instalada desde 1861) e Telégrafos (instalado em 1908), que seriam fundidas em 1932 em uma única empresa nacional, funcionando em edifício próprio¹²⁴, existia na cidade um órgão arrecadador da Receita Federal, instalado em 1929 e uma unidade do IBGE, instalada em 1936. Todas essas instituições públicas federais, além de outras estaduais, sediadas em Pau dos Ferros, proviam uma estrutura básica de serviços que passaria a atender a cidade bem como as demais situadas na zona oeste do estado, próximas e tributárias de Pau dos Ferros. Essa centralidade da cidade seria justificativa para a instalação e operacionalização de diversos outros órgãos públicos federais e estaduais que teriam no território da cidade de Pau dos Ferros seu *locus* de atuação regional.

O Quadro 4.1, abaixo, traz uma amostra de órgãos públicos federais e estaduais situados na cidade de Pau dos Ferros, inclusive recentemente, com respectivos anos de instalação que corroboram, ao longo do tempo, a importância regional atribuída à cidade pelo Estado na região em que está inserida.

¹²⁴ A agência de Correios tinha grande importância na região, por funcionar como centro distribuidor de correspondência para as demais cidades da região do Alto Oeste, função ainda hoje desempenhada pela respectiva unidade de Correios da cidade.

Quadro 4.1: Lista de alguns órgãos públicos estaduais e federais situados na cidade de Pau dos Ferros-RN.

MODALIDADE DO SERVIÇO		INSTITUIÇÃO/ ÓRGÃO	Esfera		Ano de Instalação
			Estadual	Federal	
Financeiros		Banco do Nordeste do Brasil (BNB)		X	1955
		Caixa Econômica Federal (CEF)		X	1978
		Banco do Brasil (BB)		X	1978
Especializados		Receita Federal		X	1929
		Coletoria Estadual	X		1917
		INSS		X	1992
		Correios (CDD)		X	1861
		DETRAN	X		1990 ?*
		Central do Cidadão	X		2005
		IBGE		X	1936
Outras Utilidades Públicas		DNOCS		X	1952
		CAERN	X		1970
		COSERN **	X		1970
		DER	X		1972
		IDEMA	X		2013
Serviços Públicos Essenciais	Saúde	Hospital Centenário	X		1956
		Maternidade “Santa Luzia”	X		1961
		Hospital Regional	X		1990
		VI URSAP	X		2001
		UNICAT	X		2005
	Educação	UERN	X		1976/ 2004
		IFRN		X	2009
		UFERSA		X	2012
		XV DIREC (ensino médio)	X		1999
	Justiça	Tribunal de Justiça do RN	X		1953
		Ministério Público do RN	X		2008
		Justiça Eleitoral no RN		X	2010
		Justiça do Trabalho		X	1993
		Justiça Federal no RN		X	2011
		Ministério Público Federal no RN		X	2013
	Segurança Pública	Batalhão 7º da PM e presídio	X		1941/ 2000
		Polícia Civil e Presídio	X		2006
		Corpo de Bombeiros	X		2011

Fonte: Elaborada pelo autor (2017). Dados coletados *in loco*.
 Nota: (*)? Data provável.
 (**) privatizada em 1997.

Os anos 1950 são o marco das ações de estruturação urbana na cidade, quando ocorre a montagem da estrutura de serviços públicos essenciais para a população local e aos municípios da região circunvizinha. Na área da justiça, a estrutura do poder judiciário em Pau dos Ferros tem como data o ano de 1953, quando da instalação do Fórum de Justiça “Juiz Jaime Jenner de Aquino”, em 23 de março de 1953, de acordo com *termo de abertura*¹²⁵ lavrado pelo Sr. José Bezerra, tabelião e escrivão do 3º cartório judiciário de Pau dos Ferros. No prédio do Fórum funcionava também a promotoria pública e a justiça eleitoral, atendendo toda a região.

¹²⁵ Informação coletada *in loco*.

Na área da saúde, de extrema importância para a cidade e para a região foi a construção do Hospital Centenário, em 1956, e, anos depois, a Maternidade Santa Luzia, em 1961, que atendia à população local e da região como um todo, inclusive de outros estados (PB e CE). Já na área de educação, a polarização exercida dentro da região serviria de embasamento para a elite local, e regional, por assim dizer, reivindicar a instalação na cidade de uma unidade de educação superior. Este objetivo é conquistado em meados dos anos 1970: pelo decreto nº 15/76, de 28 de setembro de 1976, foi criado o *Campus* Avançado de Pau dos Ferros, depois denominado “Prof.^a Maria Elisa de Albuquerque Maia” (CAMEAM) em Pau dos Ferros, vinculado à Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN)¹²⁶, sediada em Mossoró. O *Campus* de Pau dos Ferros passava a funcionar com três cursos, sendo dois de Licenciatura (Letras e Pedagogia) e um bacharelado (Ciências Econômicas), com oferta de 135 vagas, 45 para cada curso.

Nos anos 1970, portanto, Pau dos Ferros adquiria um grau de urbanização e de centralidade que aumentaria ainda mais a função da cidade na oferta de serviços especializados (educação, saúde, financeiros) para toda sua “área de influência”, isto é, para as pequenas cidades do entorno, no Alto Oeste Potiguar, e até mesmo para as pequenas cidades nos estados circunvizinhos do Ceará e da Paraíba, além da já histórica função de principal praça comercial da região. Ou seja, a partir de meados dos anos 1970, concomitante com as transformações socioeconômicas pelas quais passava o estado, com aumento da sua urbanização, a cidade de Pau dos Ferros já funcionava como uma “cidade intermediária” na rede urbana do Rio Grande do Norte.

Toda essa estrutura de serviços públicos essenciais – saúde, educação, justiça, segurança – seriam posteriormente ampliadas, corroborando, mais uma vez, a centralidade de Pau dos Ferros na região. Ou seja, a importância de Pau dos Ferros seria a causa da instalação de instituições públicas federais e estaduais que, por sua vez, aumentavam a relevância regional da cidade e, conseqüentemente, serviam de respaldo para a instalação/ ampliação em seu território de outras instituições públicas regionais. Na área da justiça, por exemplo, a Justiça do trabalho data desde 1993. Depois veio o Ministério Público Estadual, em 2008 e a Justiça Eleitoral, em 2012, todos com sede própria. Completando a estrutura do poder judiciário sediado em Pau dos Ferros, tem-se ainda a Justiça Federal, em 2011, e, mais recentemente, o

¹²⁶ A UERN foi criada em Mossoró, no dia 28 de setembro de 1968, pela Lei Municipal nº 20/68. Nasceu com o nome de Universidade Regional do Rio Grande do Norte (URRN), vinculada à Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte – FURRN. Pela Lei Estadual nº 5.546, a URRN é estadualizada, em 8 de janeiro de 1987, passando então a se denominar Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. (<http://portal.uern.br/historia/>).

Ministério Público Federal, em 2013. Também é recente na cidade a ampliação da estrutura de segurança pública, com instalação de uma unidade e presídio da Polícia Civil, em 2006, e do Corpo de Bombeiros, no ano de 2011.

Os serviços públicos de saúde e educação superior, principalmente, foram os que mais se expandiram e, na sua esteira, os serviços privados nestes setores. Dado o caráter desses serviços serem *bens semipúblicos*¹²⁷, ou seja, de também poderem ser fornecidos pela iniciativa privada, a expansão dos serviços de saúde e de educação superior no período recente foram os mais decisivos para o aumento da importância regional de Pau dos Ferros no período recente.

Em relação à expansão dos serviços de saúde (sobre a expansão de educação superior, será tratada mais à frente), constata-se que é notório o aumento da oferta de serviços públicos e privados de saúde na cidade. O principal equipamento de saúde para atender à demanda regional era somente o Hospital Regional de Pau dos Ferros (Hospital Dr. Cleodon Carlos de Andrade), inaugurado em 1990. Na última década, porém, ocorreu a instalação de várias clínicas particulares, nas mais diversas especialidades, que passaram a atender pelo Sistema Único de Saúde (SUS), via convênio com as prefeituras municipais da região¹²⁸. A descentralização dos recursos do SUS para os municípios contribuiu para o aumento de programas e projetos voltados para a saúde da população da região. Isso possibilitou, na cidade de Pau dos Ferros, o surgimento de clínicas e diversificação dos serviços ofertados para atender à demanda regional. A cidade de Pau dos Ferros se tornou, a partir de então, uma referência em serviços de saúde, inclusive na realização de procedimentos médico-ambulatoriais de média complexidade.

Os dados dispostos na Tabela 4.3, abaixo, mostram a evolução recente do número de estabelecimentos de saúde na cidade, a partir de informações disponíveis no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)¹²⁹. Os dados indicam que, entre 2007-2017, conforme anos selecionados, a estrutura pública aumentou no ano de 2010 e manteve praticamente a mesma quantidade absoluta até 2017; já o setor privado, por outro lado, aumentou mais de 54% o número de estabelecimentos, uma taxa maior que o crescimento total apresentado, que foi de 47,6% no período.

¹²⁷ “Os bens semipúblicos apresentam características semelhantes aos bens privados, como as de serem divisíveis para o consumo individual, obedecendo ao princípio da exclusão e tratando-se de consumo rival.” (OLIVEIRA, 2012, p. 43).

¹²⁸ A expansão de recursos ao SUS se deu basicamente no segundo governo Lula, ou seja, a partir de 2007.

¹²⁹ Informações obtidas no site <<http://cnes.datasus.gov.br>>. Acesso em: jul./2018.

Tabela 4.3: Estabelecimentos de Saúde existentes em Pau dos Ferros-RN

ESTABELECIMENTOS	Anos						Tx. Cresc. 2007-17
	2007	2010	2011	2012	2014	2017	
Associação	02	02	02	02	02	03	50,0%
Estab. Público Municipal	17	21	23	21	20	20	17,6%
Estab. Público Estadual	02	04	04	04	05	05	150,0%
Estab. Privados	42	49	49	52	60	65	54,8%
TOTAL GERAL	63	76	78	79	87	93	47,6%

Fonte: DATASUS/ CNES.

A partir da constatação recente da expansão dos serviços de saúde e de educação superior na cidade de Pau dos Ferros, o estudo de Dantas (2014) apresentou Pau dos Ferros como um centro regional que exerce funções de cidade média, notadamente na prestação de serviços públicos e privados, destacando educação superior e saúde. O fluxo decorrente de pessoas de outros municípios da região de influência de Pau dos Ferros, dentro do estado do RN, e até de outros municípios de estados vizinhos (CE e PB) em busca de bens e serviços (públicos e privados) – saúde, educação superior, principalmente – fez aumentar a centralidade da cidade de Pau dos Ferros, e até ampliar a sua área de influência¹³⁰. É nesse sentido que, conforme frisou a autora, a cidade de Pau dos Ferros só pode ser compreendida dentro do seu contexto regional, possuindo o *status* de uma cidade intermediária.

Dada a relevância da expansão de educação superior na última década, será demonstrado, no item seguinte, o aumento da oferta do ensino superior público em Pau dos Ferros, e também a expansão privada desse setor na cidade, que foi favorecido pelas políticas federais de acesso ao ensino superior e pela “lacuna” na oferta regional desse serviço.

4.2.2 A expansão do ensino superior na cidade de Pau dos Ferros

A expansão do ensino superior foi o fator mais decisivo, no período recente, para o aumento da importância regional da cidade de Pau dos Ferros. A partir de 2004, a centralidade de Pau dos Ferros foi aumentada por conta da expansão da estrutura de educação de nível superior (principalmente pública) pela qual foi dotado o seu espaço urbano. Além da importância interurbana provocada pelo fato da cidade se tornar um pólo regional de educação

¹³⁰ Para mapear a área de influência de Pau dos Ferros, Dantas (2014, p. 190) considerou os seguintes aspectos: “1) os dados de relacionamentos do REGIC (IBGE, 2008); 2) os dados de origem residencial dos alunos matriculados nos cursos de graduação do CAMEAM-UERN (2010-2012); e 3) os municípios localizados num raio de 100 km formado, a partir da sede do município de Pau dos Ferros”.

superior, será demonstrado, ainda que subsidiariamente, como esse fato contribuiu para a expansão urbana (e de seus mercados) da cidade.

O salto da educação de nível superior na cidade se deu inicialmente com a expansão na oferta de cursos superiores oferecidos pelo *Campus* da UERN de Pau dos Ferros (única instituição de ensino superior existente no município até o ano de 2008). Até o ano de 2003 existiam, no *Campus* da UERN de Pau dos Ferros¹³¹, apenas os 3 (três) cursos de graduação – Letras, Pedagogia e Ciências Econômicas – desde o início da constituição do *Campus* (em 1976), que funcionavam no turno noturno, com oferta regular. Além desses, havia mais 2 (dois) cursos de graduação presenciais: licenciatura em Matemática, no período matutino; e o de Pedagogia, aos sábados (voltados para a formação de professores que já atuavam na rede básica de ensino). A partir de 2004, passavam a funcionar mais quatro cursos de graduação – Administração, Educação Física, Enfermagem e Geografia – com apenas o curso de Administração no turno noturno, e os demais nos turnos matutino e vespertino. Nesse mesmo ano, o curso de Letras também foi ampliado, passando a oferecer o curso de Letras/Espanhol e Letras/Português (turno matutino); no turno noturno permaneceu curso de Letras/Inglês. Assim, o *Campus* da UERN de Pau dos Ferros ficou com uma oferta de 9 (nove) cursos de graduação regular. Em seguida à expansão da oferta de cursos de graduação, veio a oferta de Pós-graduação *Stricto Sensu*, com oferta de cursos de mestrado. O primeiro deles foi o curso de mestrado acadêmico em Letras, no ano de 2008. Na época, a cidade de Pau dos Ferros ganhava destaque nacional como a menor cidade do país a ofertar um curso de mestrado acadêmico. Logo após viriam mais dois mestrados, um profissional em Letras e um mestrado acadêmico em Ensino. (UERN – PAU DOS FERROS, 2016).

A estrutura da oferta de cursos de pós-graduação continuou a aumentar nos anos seguintes: no ano de 2014, instalação do doutorado em Letras; em 2015, foi instalado o mestrado acadêmico em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES); e, mais recentemente, o Doutorado Interinstitucional em Desenvolvimento Urbano, em 2016, junto à Universidade Federal de Pernambuco (DINTER – UERN/ UFPE). Sintetizando (Quadro 4.2), o *Campus* de Pau dos Ferros conta atualmente com a oferta de: 09 cursos de graduação; 6 cursos de pós-graduação *strictu sensu*, sendo 4 de mestrados e 02 de doutorados; 3 cursos de pós-graduação *lato sensu*; e ainda oferece 5 cursos de graduação em programas especiais, em parceria com o PARFOR/Capes, 2 cursos de graduação no Núcleo Avançado de

¹³¹ No ano de 2003, estava à frente da direção do CAMEAM a professora Maura Cavalcante Moraes de Sá, responsável pela formação do grupo de trabalho para ampliação da oferta de cursos de graduação no *Campus* da UERN em Pau dos Ferros.

Umarizal (NAESU). Assim, conforme relatório, sintetizado no quadro abaixo, o *Campus* da UERN de Pau dos Ferros contava com a oferta de 25 cursos. (UERN – PAU DOS FERROS, 2016).

Quadro 4.2: Cursos de graduação e pós-graduação ofertados no CAMEAM/UERN.	
Cursos de Graduação	
<i>Oferta regular</i>	<i>Oferta especial (PARFOR e NAESU)</i>
1. Administração; 2. Ciências Econômicas; 3. Educação Física; 4. Enfermagem; 5. Geografia; 6. Letras/Espanhol; 7. Letras/ Inglês; 8. Letras/Português 9. Pedagogia	1. Ciências Sociais (1 turma) 2. Educação Física (2 Turmas); 3. Matemática (1 Turma); 4. Música (1 Turma) 5. Pedagogia (4 Turmas); 6. Letras Inglês (NAESU) 7. Letras Português (NAESU)
Cursos de Pós-Graduação	
<i>Pós-Graduação stricto sensu</i>	<i>Pós-Graduação lato sensu *</i>
1. Doutorado em Letras; 2. Mestrado Acadêmico em Letras; 3. Mestrado Profissional em Letras; 4. Mestrado Acadêmico em Ensino; 5. Mestrado Acadêmico em Planejamento; 6. Doutorado Interinstitucional em Desenvolvimento Urbano UERN/UFPE.	1. Especialização em Gestão pública; 2. Especialização em Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; 3. Especialização em Língua Inglesa.

Fonte: UERN – PAU DOS FERROS (2016).

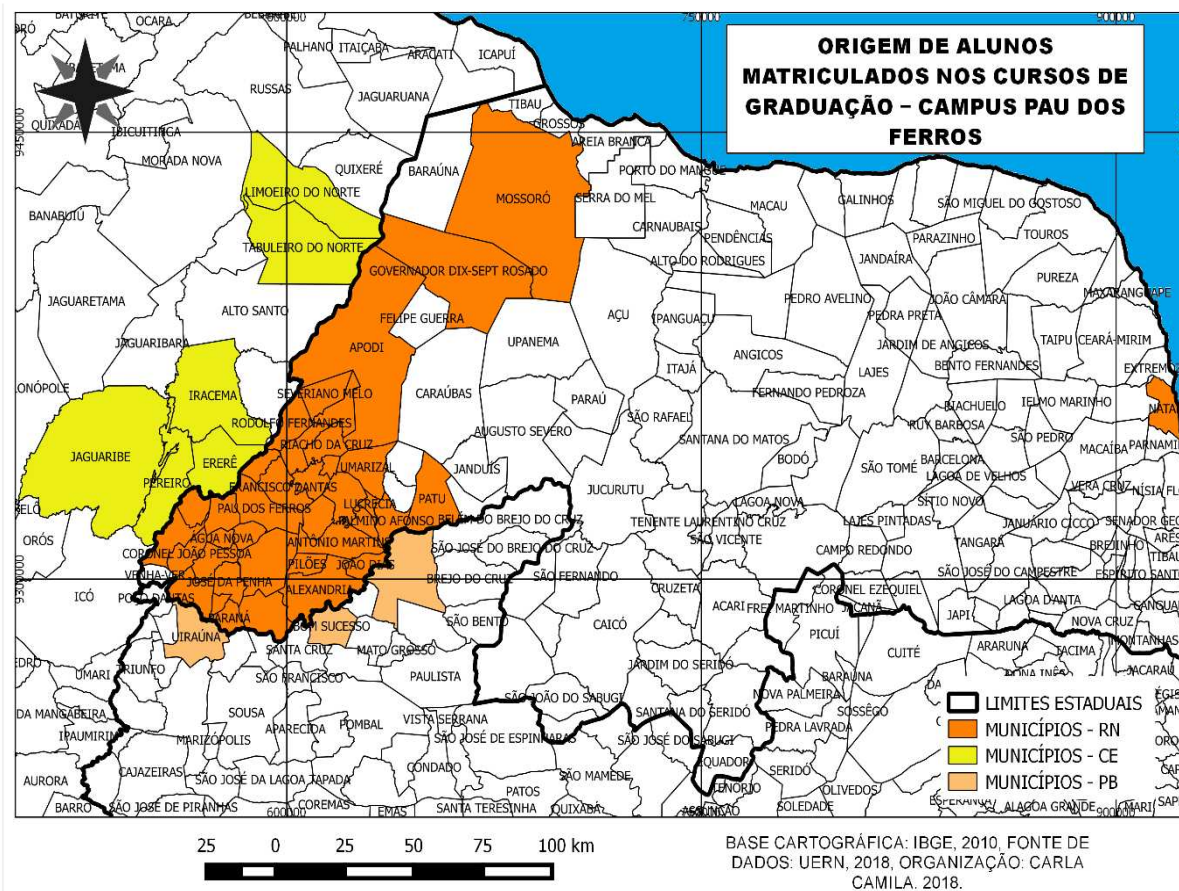
Nota: *Turmas encerradas em 2017. Permanece em operação apenas a pós *stricto sensu*.

Sobre a expansão da graduação ocorrida em Pau dos Ferros nos anos 2000, os dados do INEP (2010) davam conta de que no *Campus* da UERN, em Pau dos Ferros, em 2003, eram oferecidas 199 vagas anuais, em 5 cursos de graduação presenciais, e havia 980 matriculados; no ano de 2010, eram oferecidas 342 anuais em 10 cursos de graduação presenciais, e o número de matrículas passava a ser de 1.566. Ou seja, dobrou a oferta de cursos de graduação e o número de alunos cresceu 59,8%, em 2010.

Informações mais recentes levantadas junto à secretaria¹³² do CAMEAM davam conta de que, somente no nível de graduação, o *Campus* contava com o quantitativo de 1.156 alunos ativos (dados do semestre 2018.1) provenientes de 47 municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, conforme mapa (Figura 4.2), abaixo. Do total de alunos de graduação do CAMEAM, com vínculo ativo, o estado do RN possuía 90% do total de alunos, originados de 38 municípios, ou seja, uma quantidade de municípios superior ao número de municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros.

¹³² Dados coletados *in loco*, em outubro de 2018. Obs.1 - Do total de 1.156 alunos, 141 não possuíam endereço cadastrado; Obs. 2 – No total, não estão incluídos alunos da oferta especial (PARFOR/NAESU).

Figura 4.2: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, *Campus* da UERN em Pau dos Ferros (2018).



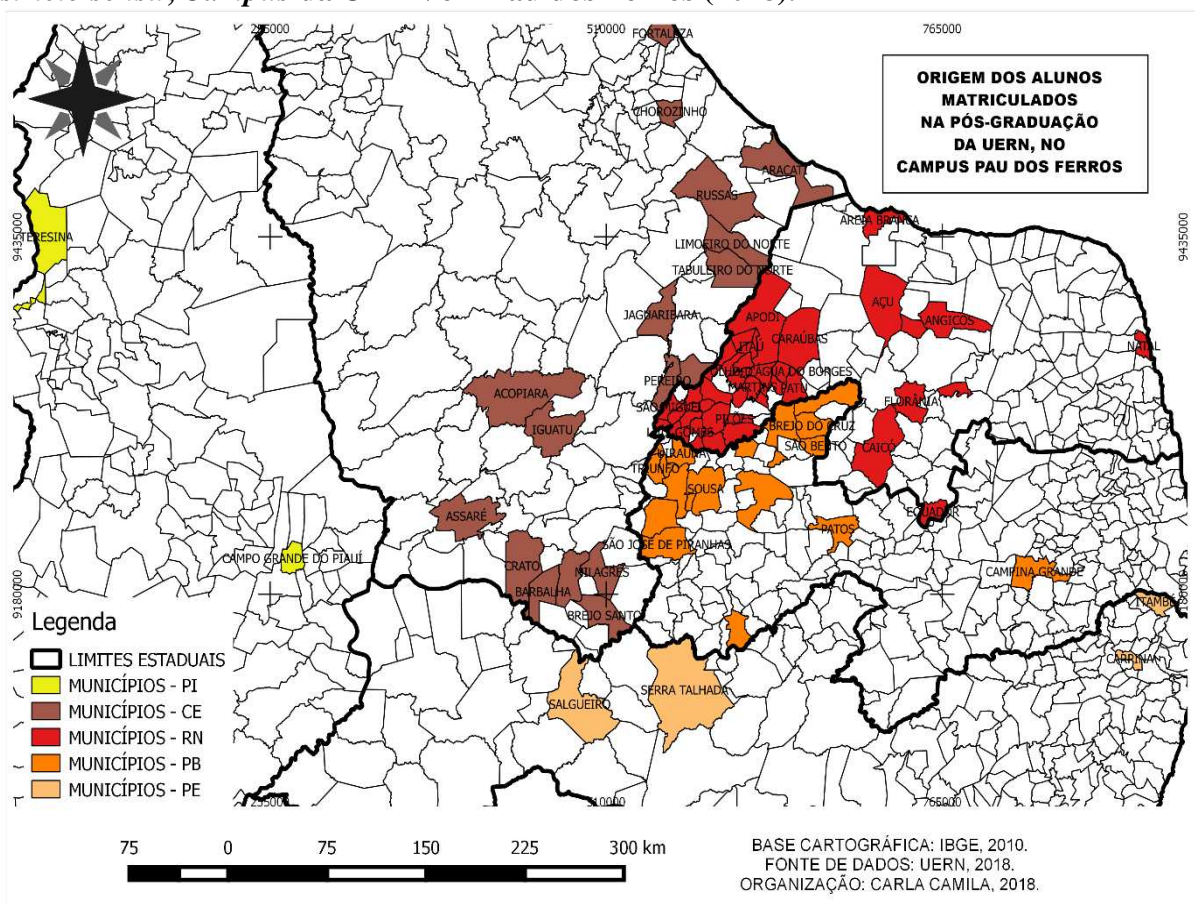
Fonte: Secretaria da UERN-CAMEAM (2018). Mapa elaborado por: Carla Camila (2018).

Nota: Estão representadas no mapa apenas as localidades dos 1.015 alunos que possuíam endereço de residência cadastrado no sistema da UERN.

Em relação à pós-graduação em Pau dos Ferros, somente o *Campus* da UERN, dentre as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas existentes na cidade, oferece pós-graduação *stricto sensu*, nível de mestrado e doutorado (como especificado no Quadro 4.2). É na pós-graduação que o *Campus* da UERN de Pau dos Ferros ganha destaque em termos de abrangência territorial, e a importância regional da cidade é mais sentida. Segundo dados levantados na secretaria do *Campus*, referentes aos alunos da pós-graduação¹³³ *stricto sensu*, existe um total ativo (semestre 2018.1) de 265 alunos ativos, provenientes de 88 municípios, de 5 (cinco) estados da Federação: Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Pernambuco e Piauí. O mapa (figura 4.3), abaixo, mostra a origem dos alunos, por município, matriculados nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Pau dos Ferros.

¹³³ A secretaria do *Campus* da UERN não dispunha de dados dos alunos do DINTER (UERN/UFPE).

Figura 4.3: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de Pós-graduação *stricto sensu*, Campus da UERN em Pau dos Ferros (2018).



Fonte: Secretaria da UERN-CAMEAM (2018). Mapa elaborado por: Carla Camila (2018).

Do total de alunos matriculados na pós-graduação do CAMEAM, com vínculo ativo, o estado do RN possuía 62,3% do total de alunos, originados de 45 municípios; os demais estados (PB, CE, PE e PI) representam a outra metade das localidades, 43 municípios, e representam 37,7% do total de alunos. Esses números demonstram, pois, a importância da interiorização do ensino superior no semiárido nordestino, e corrobora o aumento da importância regional de Pau dos Ferros, notadamente devido ao *Campus* da UERN, que se expandiu na oferta de cursos de graduação e de pós-graduação em nível *stricto sensu*. É a oferta de curso de pós-graduação um fator de ampliação da área de influência de Pau dos Ferros sobre cidades dos estados vizinhos, além de constituir uma função característica de cidades intermédia (ESTEBAN; LÓPEZ, 1989) por satisfazer a demanda por educação e formação profissional.

A política de expansão e de interiorização da rede federal de ensino técnico e superior, na segunda gestão do governo Lula (2007-2010), ampliou enormemente o número de matrículas em curso superior, com expansão de cursos, seja pela criação de novas Instituições de Ensino Superior (IES), seja pela multiplicação dos *campi* das IES já existentes. Dada a

importância regional de Pau dos Ferros, a cidade foi duplamente contemplada, primeiro, com a instalação de um *Campus* do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), em 2009, que funciona com ensino médio, nível técnico, e ensino superior; e, depois, com a entrada em operação do *Campus* da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) no ano de 2012.

No estado do Rio Grande do Norte, a interiorização dos Institutos Federais passou a ocorrer com o “Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica”, do Ministério da Educação (MEC), de 2005, quando foram implantados os *campi* de Currais Novos e Ipanguaçu. Dentro da II Fase de expansão, iniciada em 2007, estavam previstos mais 6 (seis) *campi* no interior do estado do RN, nas cidades de João Câmara, Santa Cruz, Caicó, Macau, Apodi e Pau dos Ferros.

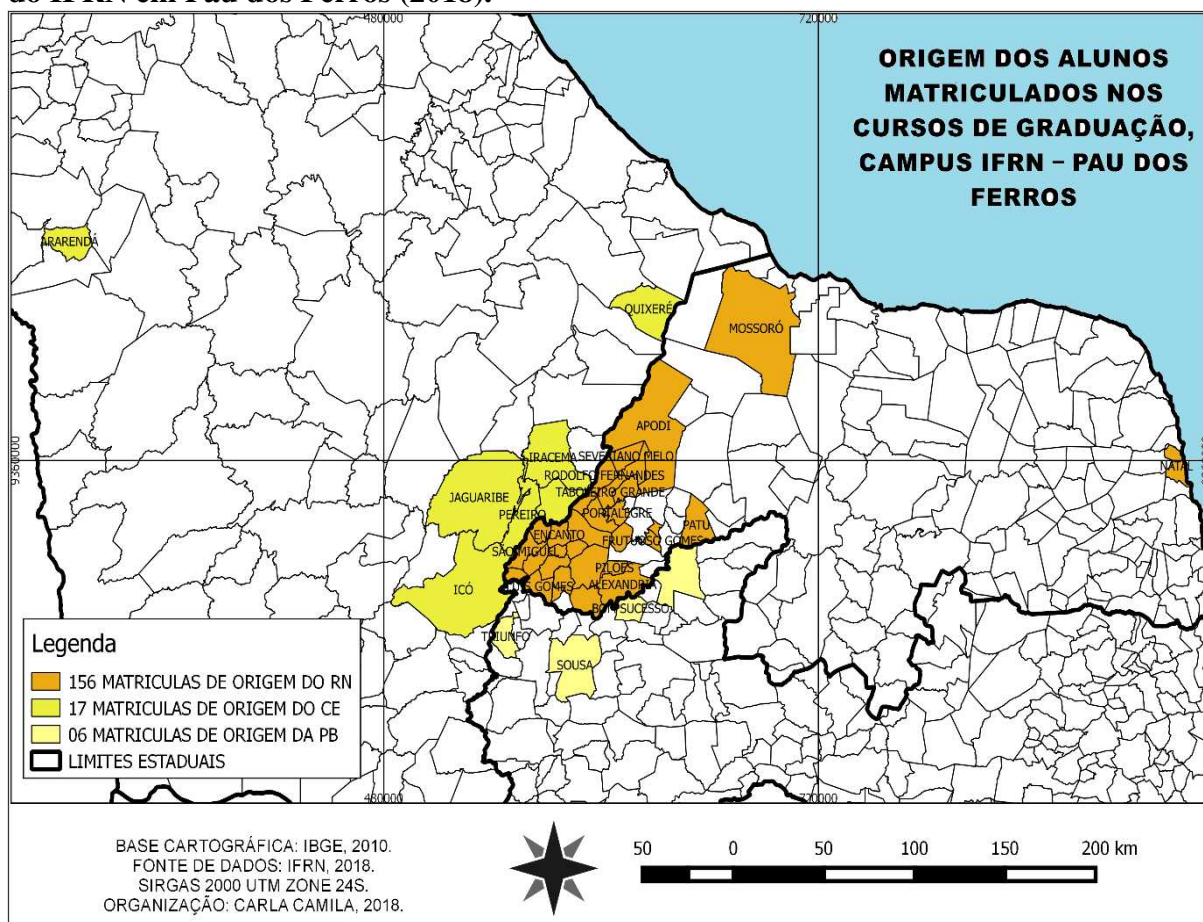
O *Campus* do IFRN em Pau dos Ferros foi inaugurado em 2009. Está instalado num terreno cedido pela prefeitura, com área de 28.820 m², localizado no Bairro Chico Cajá, e situado às margens da BR 405. O *Campus* do IFRN de Pau dos Ferros funciona atualmente com 3 (três) cursos técnicos e 2 (dois) cursos de graduação e 1 (um) curso de especialização. Os cursos técnicos são: Alimentos; Apicultura; Informática. Os cursos técnicos são oferecidos de forma integrada, ou seja, são cursados juntamente com o ensino médio. Os três cursos também são ofertados na modalidade subsequente, ou seja, para candidatos que já possuem ensino médio e desejam ter uma formação técnica/profissional. Os cursos de nível superior ofertados são: Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas; e Química (licenciatura). O curso de especialização ofertado é Ensino de Ciências Naturais e Matemática¹³⁴.

Em relação aos 2 cursos de graduação ofertados – licenciatura em Química e Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas (TADS) –, informações solicitadas junto à secretaria¹³⁵ do *Campus* em Pau dos Ferros deram conta de um total de 179 alunos ativos (semestre 2018.2) provenientes de 43 municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará. A maioria dos alunos (87,2%) são do estado do RN, e Pau dos Ferros responde por 22,9% do total. O mapa (Figura 4.4), abaixo, demonstra a origem dos alunos, por município, matriculados nos cursos de graduação do *Campus* IFRN – Pau dos Ferros.

¹³⁴ Disponível em: <http://portal.ifrn.edu.br/Campus/paudosferros/>. Acesso em: outubro/2018.

¹³⁵ Informação obtida pela secretaria do IFRN (*Campus* de Pau dos Ferros), mediante relatório do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGGA).

Figura 4.4: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, *Campus* do IFRN em Pau dos Ferros (2018).



Fonte: SIGAA (2018). Mapa elaborado por: Carla Camila (2018).

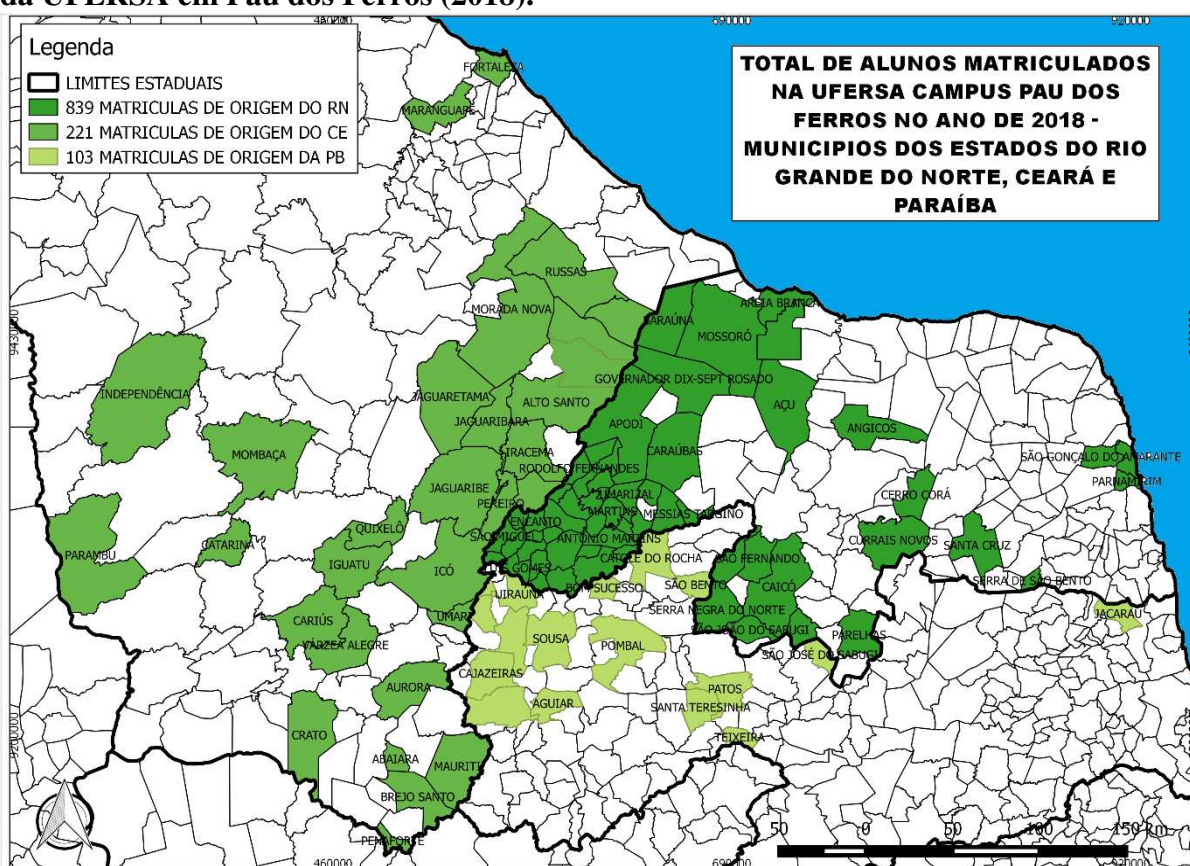
No ano de 2012, a cidade é contemplada com um *Campus* da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), que foi instalado no bairro São Geraldo, situado às margens da BR 226 (saída para Francisco Dantas). Dentro da política de interiorização da educação superior pública federal no Estado do Rio Grande do Norte, foi pleiteado junto ao Ministério da Educação (MEC) a implantação do *Campus* em Pau dos Ferros (cuja decisão¹³⁶ de instalação datava de 2007), sendo criado em 18 de abril de 2012. O *Campus* da UFERSA em Pau dos Ferros foi criado com a proposta inicial de 4 (quatro) cursos: Engenharia Civil, Engenharia da Computação, Engenharia Mecânica e Telecomunicação. Quando do início das atividades, estes cursos foram “repensados” conforme as necessidades da região e a existência de outras universidades na cidade. Atualmente, o *Campus* oferta 7 (sete) cursos de bacharelado em: Ciência e Tecnologia; Tecnologia da Informação; Arquitetura e Urbanismo; Engenharia Civil; Engenharia de Computação; Engenharia Ambiental e Sanitária; e Engenharia de Software¹³⁷.

¹³⁶ A decisão do CONSUNI/UFERSA nº 046, de 25 de outubro de 2007, referente à adesão da UFERSA ao plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

¹³⁷ Informações disponíveis no site: <https://pauudosferros.ufersa.edu.br/> Acesso em: outubro/2018.

Conforme informações solicitadas à secretaria¹³⁸ do *Campus* da UFERSA, em Pau dos Ferros, existe um total de 1.249 alunos ativos (dados do semestre 2018.2) provenientes de 125 municípios de 15 estados da federação: Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Piauí, Pernambuco, Maranhão e Bahia (do Nordeste); Pará, Acre, Roraima e Rondônia (do Norte); São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (do Sudeste); e Mato Grosso do Sul (do Centro-Oeste). Desse total de alunos, o RN possuía 70,5%, o CE 18,5% e PB 8,8%%; ou seja, os três estados (Figura 4.5) representam 97% do total de alunos da UFERSA. O município de Pau dos Ferros estava representado por 23,9% do contingente de alunos com endereços cadastrados no sistema.

Figura 4.5: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação, *Campus* da UFERSA em Pau dos Ferros (2018).



Fonte: SIGAA (2018). Mapa elaborado por: Carla Camila (2018).

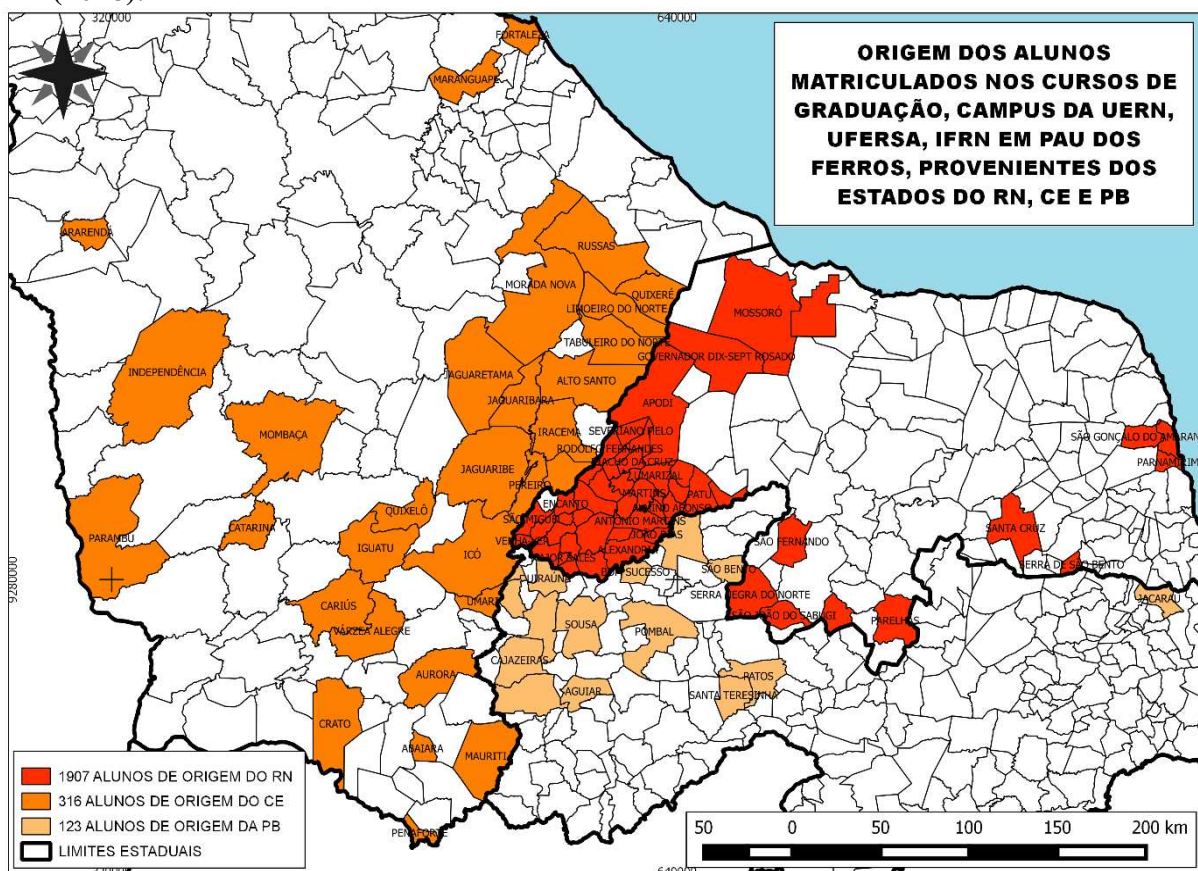
Nota: Estão representados no mapa apenas as localidades dos estados do RN, PB e CE.

Assim, a cidade de Pau dos Ferros passou a dispor de 3 (três) instituições de ensino superior, desde 2012. É fato inconteste que a vinda de novos cursos de graduação e também a oferta de cursos de pós-graduação, com a chegada dessas novas instituições de ensino superior público na cidade, atraindo novos profissionais e alunos de fora da cidade, contribuíram para

¹³⁸ Informações prestadas pela secretaria da UFERSA (*Campus* de Pau dos Ferros), mediante relatório do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGGA).

dinamização da economia local e para o aumento da área de influência de Pau dos Ferros dentro dos estados do RN, CE e PB. O mapa (Figura 4.6), abaixo, sintetiza o total de municípios de origem dos alunos, por município, dos três estados fronteiriços (RN, PB e CE) matriculados (e com endereços cadastrados) nos cursos de graduação das 3 (três) IES públicas em Pau dos Ferros: são 2.346 alunos, de 108 municípios; Pau dos Ferros responde por 1/4 desse contingente (25,4%) de alunos.

Figura 4.6: Mapa de Origem dos alunos matriculados nos cursos de graduação das IES em Pau dos Ferros – UERN, IFRN e Ufersa –, provenientes dos estados do RN, CE e PB (2018).



Fonte: SIGAA das IES: UERN, IFRN, Ufersa (2018). Mapa elaborado por: Carla Camila (2018).

Nota: 1 - Estão representados no mapa apenas as localidades dos estados do RN, PB e CE; 2 - Consta somente as localidades dos alunos que possuíam endereço de residência cadastrado no sistema das IES.

Cabe enfatizar que, na cidade de Pau dos Ferros, a política de expansão do ensino superior público também contribuiu para a criação e expansão da oferta de ensino superior pelo setor privado da cidade, na esteira criada pelos incentivos do Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹³⁹ e do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) do governo federal,

¹³⁹ As instituições de ensino superior particulares aderem ao PROUNI disponibilizando vagas para quem se inscreve e, em contrapartida, recebem abatimento no valor a ser recolhido com impostos federais (Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). O número de vagas que a instituição participante oferece em cada edição do PROUNI é estipulado pelo próprio

para ampliação do acesso ao ensino superior no país.

As maiores faculdades privadas atuantes na cidade de Pau dos Ferros são a Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar (FACEP) e a Anhanguera. A faculdade Anhanguera, uma das marcas atualmente pertencentes ao grupo Kroton Educacional, iniciou suas atividades na cidade no ano de 2008. No “polo de apoio presencial de Pau dos Ferros-RN” são oferecidos 4 cursos de graduação e 2 tecnólogos: Bacharelado em Administração, Ciências Contábeis, Serviço Social; Licenciatura em Pedagogia; Tecnólogos em Marketing Digital, Recursos Humanos¹⁴⁰.

Já a FACEP¹⁴¹, pertencente a empresários da cidade, iniciou suas atividades ofertando o primeiro curso superior em 2009. Atualmente, a faculdade conta com cinco cursos de graduação presenciais ofertados: Administração (início em 2009), Direito (início em 2010), Psicologia e Pedagogia (início em 2013) e Enfermagem (início em 2017). A empresa conta ainda com mais dois cursos de pós-graduação nas áreas de Administração (Especialização em Gestão de Pessoas) e Direito (Especialização em Direito Constitucional e Direito Tributário).

4.2.2.1. Alguns efeitos da expansão do ensino superior em Pau dos Ferros

A expansão da oferta de ensino superior público, como visto, contribuiu para reforçar a centralidade de Pau dos Ferros, produzindo efeitos também no crescimento urbano local, induzindo, direta e indiretamente, os investimentos privados, ampliando os mercados urbanos¹⁴² na cidade. Ao se tornar local de trabalho e de estudo de um contingente de novos professores, servidores em geral e estudantes de outras localidades (muitos de outros estados e de cidades que, devido à distância, residem em Pau dos Ferros), a estrutura física e de serviços da cidade foi paulatinamente aumentando para atendimento da nova demanda. Houve aumento de novas construções de moradias (próprias e para aluguel) e alojamentos e forte *boom* no

Ministério da Educação (MEC). Para os candidatos a uma bolsa, seja parcial de 50% ou integral, o critério é ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e obter a nota mínima estabelecida pelo MEC, que é de 450 pontos de média e mais que zero na redação. (Disponível em: <https://www.prouni.com.br/como-funciona-o-prouni/>). Acesso em: outubro/ 2018.

¹⁴⁰ Os cursos funcionam na modalidade semipresencial e todos os cursos de graduação têm 4 anos de duração; os cursos tecnólogos têm 2 anos de duração (Informação obtida junto à secretaria do polo em Pau dos Ferros). Outras informações, no site: <http://www.anhanguera.com>. Acesso: jul./2018.

¹⁴¹ Os mantenedores do Curso e Colégio Evolução, no ano de 2006, solicitaram ao Ministério da Educação a autorização para se tornarem um Instituição de Ensino Superior – IES, de caráter privado, observando a oportunidade surgida para tal iniciativa na região. A empresa mantém adesão ao PROUNI, ao FIES, e adesão ao Programa de Financiamento PRAVALER. (In: <http://www.eduevolucao.com.br> . Acesso em: jul./2018).

¹⁴² Conforme Correia (2007), os mercados urbanos são: mercado de terras, mercado imobiliário e mercado de trabalho.

mercado imobiliário na cidade. Esse fenômeno do crescimento urbano de Pau dos Ferros foi constatado em vários estudos e pesquisas recentes da dinâmica urbana da cidade.

A pesquisa de Silva *et. all.* (2013) identificou que foi a partir de 2006 que passou a ocorrer um aumento significativo de construções no perímetro urbano da cidade. O estudo constatou que além do acesso ao crédito do Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) do Governo Federal, a ampliação da oferta do ensino técnico e superior (público e privado) ocorrida na cidade contribuiu para o aquecimento do mercado imobiliário. Ou seja, aumentou a oferta de imóveis para aluguel, bem como a aquisição de terrenos para construção de moradia própria também por conta da demanda de professores e alunos. O fato de Pau dos Ferros passar a se tornar uma “cidade universitária” foi sentido pelo mercado imobiliário local. Aumentou o número de loteamentos ao mesmo tempo em que também subiu o preço médio dos terrenos, ocorrendo vários desmembramentos de terrenos, localizados nas áreas mais centrais das cidades, bem como abertura de loteamentos nas áreas possuidoras de equipamentos públicos (universidades, hospitais etc.) e passíveis de rápida valorização, alimentando a especulação¹⁴³ com o solo urbano local.

Já a pesquisa de Souza *et. all.* (2014) constatou que o setor da construção civil na cidade de Pau dos Ferros tem se apresentado aquecido. É perceptível o surgimento de bairros, com construções tanto de residências como de estabelecimentos comerciais, com canteiros de obras espalhados em praticamente toda a cidade. A pesquisa constatou também a importância do setor para a geração de empregos para a região do Alto Oeste como um todo, pois do total de trabalhadores pesquisados, 1/3 da amostra (33,3%) era de trabalhadores provenientes de outros municípios da região. Esse fato é explicado pelo crescimento urbano da cidade nos últimos anos, favorecendo o aumento da construção civil na cidade, que abre oportunidades de inserção no mercado de trabalho local.

O aumento da importância regional de Pau dos Ferros na última década trouxe, portanto, mudanças consideráveis no seu espaço urbano. A área urbana da cidade se expandiu enormemente. O estudo de Costa (2010) demonstrou que a área urbana de Pau dos Ferros mais que duplicou de 1987 a 2008. O autor menciona ainda que a existência do *Campus* da UERN e do Hospital Regional, na década de 1980, e a recente construção do *Campus* do IFRN foram responsáveis pela expansão do bairro Princesinha do Oeste, e para o surgimento dos bairros das

¹⁴³ Um dos bairros novos, por exemplo, localizado próximo à UERN, ao IFRN e ao Hospital Regional, o preço do m² variou de R\$ 15,00 em 2010 para R\$ 120,00, ou seja, um incremento de 700% (SILVA *et. all.*, 2013).

Nações Unidas e Chico Cajá, sendo estes bairros os que apresentaram o maior adensamento populacional no período (1987 a 2008) do estudo.

A expansão urbana, ocorrida a partir de meados de 2000, favoreceu enormemente o mercado imobiliário, de terras e o setor de construção civil da cidade. É fato que por ser uma atividade que tem a capacidade de complementar a base produtiva nacional, a construção civil tem se tornado extremamente importante para a economia regional¹⁴⁴, fato este plenamente verificado na cidade de Pau dos Ferros. Em trabalhos mais recentes, Bezerra (2016) constatou que essa expansão urbana foi intensificada a partir da atuação do *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) que, entre 2009 e 2014, realizou em Pau dos Ferros 2.775 contratos, orçados em 180 milhões de reais. Ainda conforme Bezerra (2016), entre 2010 e 2015, foram criados 10 (dez) novos bairros pelo legislativo municipal, ainda que totalmente carentes de infraestrutura (ausência de pavimentação, drenagem, iluminação pública, alguns sequer sem meio-fio), expandindo, portanto, o perímetro urbano da cidade, que atualmente conta com 22 bairros. É fato que a ausência ainda hoje de um Plano Diretor¹⁴⁵ que regule o uso e ocupação do solo urbano tem feito com que esse crescimento do espaço urbano acontecesse de forma desordenada, ao bel prazer dos interesses dos agentes privados produtores do espaço urbano (mercados de terras e imobiliário), alterando significativamente a morfologia da cidade, seguindo um desenho “linear, disperso e descontínuo” (BEZERRA, 2018).

Além da diversificação do comércio e da concentração de uma estrutura de serviços (públicos e privados) para atendimento da demanda regional, a forma mais usual de auferir a importância de uma determinada cidade para uma região é por meio da análise das informações sobre a mobilidade pendular, que o IBGE considera como o deslocamento de pessoas para trabalho e/ou estudo fora do local de residência.

No caso da cidade de Pau dos Ferros, Dantas; Clementino (2013) constataram, conforme dados dos Censos Demográficos do IBGE que houve, em 2010, aumento do movimento pendular em direção à cidade, quando comparado com os dados do ano 2000. Esse aumento, como também constatado pelas autoras, é reflexo do aumento da centralidade da cidade na respectiva década, por conta do aumento das funções urbanas desempenhadas, com destaque para a ampliação do ensino superior, serviços de saúde, e outros setores (comércio

¹⁴⁴ Devido a isto, o setor foi objeto de vários incentivos governamentais como aumento do crédito, apoio dos bancos financeiros, queda nas taxas de juros, seguido pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (DIEESE, 2011).

¹⁴⁵ Pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, os municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes deveriam elaborar seus Planos Diretores (PD), com o objetivo de dar as diretrizes para a política urbana municipal.

varejista, construção civil etc.) que rebateram positivamente sobre o mercado de trabalho local.

Os dados da Tabela 4.4, abaixo, demonstram a participação relativa dos fluxos para trabalho e/ou estudo dos municípios da região do Alto Oeste Potiguar em relação à população ocupada e estudante, e a participação desses fluxos em direção a Pau dos Ferros. Dos municípios selecionados, Água Nova, Encanto, Francisco Dantas e Rafael Fernandes apresentam um índice de mais de 50% do fluxo, tanto para estudo quanto para trabalho direcionado à cidade de Pau dos Ferros. Além de serem municípios limítrofes e próximos (como Água Nova) com Pau dos Ferros, com uma distância média de 12km, o fato denota a importância regional da cidade para a população destes pequenos municípios. A participação da população desses 4 (quatro) municípios que se desloca para trabalho tendo como destino a cidade de Pau dos Ferros é bem representativa, variando de 68,7% (Encanto) a 94% (Água Nova).

Tabela 4.4: Alto Oeste Potiguar: Proporção dos fluxos de pessoas para estudo e/ ou trabalho em relação a população que estuda e população ocupada e proporção desse fluxo com destino a Pau dos Ferros, municípios selecionados*, 2010.

MUNICÍPIO	Fluxo de Saída		Destino a Pau dos Ferros	
	% Estuda em outro município/ população estudante	% Trabalha em outro município/ população ocupada	% para Estudo em Pau dos Ferros/ população que estuda em outro município	% Para Trabalho em Pau dos Ferros/ população que trabalha em outro município
Água Nova	8,2	10,2	67,1	94,0
Alexandria	9,6	7,8	10,6	17,5
Doutor Severiano	14,3	6,8	32,6	14,9
Encanto	11,7	15,9	74,5	68,7
Francisco Dantas	17,8	17,1	56,7	80,3
José da Penha	11,7	8,3	50,5	25,9
Marcelino Vieira	8,3	8,9	48,4	34,2
Pilões	13,9	11,6	32,6	5,8
Portalegre	8,7	7,9	64,0	19,9
Rafael Fernandes	13,5	17,5	77,8	73,6
Riacho de Santana	11,8	9,3	56,8	22,6
São Francisco do Oeste	12,6	12,4	72,6	39,2
São Miguel	6,5	7,0	34,6	9,6
Taboleiro Grande	15,6	4,1	38,8	18,8
Tenente Ananias	10,2	5,6	25,0	9,8
Viçosa	9,7	5,6	50,9	7,1
Total R.G.I.	9,4	27,1	8,8	20,9

Fonte: IBGE (microdados Censo Demográfico, 2010).

Nota: municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros que estabelecem fluxos acima de 50 pessoas e/ ou apresentam proporção de mais de 50% do destino de fluxo para estudo e/ou trabalho em Pau dos Ferros.

Quando se observa o fluxo para estudo, esta importância é bem maior, pois além dos 4 (quatro) municípios citados anteriormente, temos ainda José da Penha, Portalegre, Riacho de Santana, São Francisco do Oeste e Viçosa que apresentam mais de 50% dos fluxos de saída para estudo direcionados à cidade de Pau dos Ferros. Disso, constata-se que apesar da importância da cidade como mercado de trabalho para a população da região (como será abordado no item, a seguir), a relevância de Pau dos Ferros é maior devido ao fluxo para estudo, reforçado, ao nosso ver, principalmente, por conta da expansão da educação pública, em nível técnico e superior, ocorrida na última década.

4.3 O Mercado de Trabalho em Pau dos Ferros-RN na década 2000-2010

Como já discutido, a dinâmica econômica do estado do RN tendeu a se concentrar em poucos espaços, e se traduziu sempre nas mesmas cidades – Natal e Mossoró – e nos núcleos urbanos mais próximos de sua região de influência imediata. Dentre os poucos centros que têm se destacado na configuração socioespacial do Rio Grande do Norte, está a cidade de Pau dos Ferros, classificada como centro sub-regional nível A, conforme o levantamento do REGIC de 2007, terceira na hierarquia da rede urbana. Mais recentemente, a cidade aumentou sua importância regional¹⁴⁶ aumentando o número de municípios sob sua influência.

Dada a importância da cidade, com o aumento da sua centralidade, o objetivo desse item é verificar como evoluiu a estrutura ocupacional e da renda em Pau dos Ferros e na sua região, na primeira década do século XXI e, consoante com a hipótese desse estudo, averiguar a importância do setor público no mercado de trabalho local/ regional. Para tanto, são válidas as informações dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 do IBGE para analisar a dinâmica do mercado de trabalho em Pau dos Ferros e na sua região. O objetivo é averiguar se a dinâmica do mercado de trabalho em Pau dos Ferros, ocorrida na última década, e o aumento da centralidade da cidade fez dela uma “bacia de empregos” ou se a habilita a exercer essa função de coordenação de uma “bacia de empregos” para sua região.

De um modo geral, a dinâmica vivenciada pela economia nordestina entre os anos 2000-2010 favoreceu o mercado de trabalho no estado do RN, e a cidade de Pau dos Ferros, situada em pleno semiárido no interior do estado, apesar de distante dos principais “focos de

¹⁴⁶ No estudo recente do IBGE (2017), a região geográfica imediata de Pau dos Ferros passou de 25 (vinte e cinco) para 34 (trinta e quatro) cidades.

dinamismo”, também teve seu mercado de trabalho favorecido na respectiva década.

De acordo com dados da Tabela 4.5, abaixo, a população ocupada em Pau dos Ferros cresceu à taxa média anual de 1,4% a.a. e houve um decréscimo significativo da população desocupada, de -5,8% a.a. na década, mais que o dobro em relação aos demais município e ao estado do RN. O município de Pau dos Ferros apresentou crescimento da PIA (1,7% a.a.) maior que o crescimento da PEA (0,6% a.a.), situação oposta à do estado, com PEA (2,3% a.a.) crescendo mais que a PIA (1,9% a.a.). Pau dos Ferros teve ainda o maior crescimento médio de inativos, 3% a.a., que pode ser explicado pelo aumento do grau de cobertura da Previdência Social, inclusive da Previdência Rural, entre a PEA local, bem como reflexo da expansão dos programas sociais ao longo da década, que pode ter colaborado para reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho da população em idade mais avançada e já com acesso a uma aposentadoria.

Tabela 4.5: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual das pessoas com 10 anos ou mais de idade segundo condição de atividade e taxas de participação e desemprego, 2000/ 2010.

Especificação	Taxa média de cresc. anual (% a. a.) entre 2000 e 2010					Taxa de Participação		Taxa de Desemprego	
	PIA	PEA	Inativos	População Ocupada	População Desocupada	2000	2010	2000	2010
Pau dos Ferros-RN	1,7	0,6	3,0	1,4	-5,8	55,4	49,5	14,7	7,7
Alto Oeste Potiguar *	0,9	0,7	1,1	1,0	-2,7	45,1	44,2	16,5	9,9
RN	1,9	2,3	1,5	3,1	-2,7	49,3	51,4	16,5	9,9

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

Pau dos Ferros diminuiu a taxa de participação (relação entre PEA/ PIA) no mercado de trabalho, em relação à década anterior (em função de maior crescimento da PIA na década), mas ainda assim apresentou uma taxa de 49,5% em 2010, próximo à taxa de participação do estado, de 51,4%. Em relação à taxa de desemprego apresentada pelo município, em 2010, de 7,7%, no entanto, foi duas vezes menor que a apresentada em 2000, além de ser menor em 2 pontos percentuais em comparação com a taxa apresentada pelos demais municípios da região e pelo estado. Entre os anos de 2000-2010, portanto, Pau dos Ferros-RN teve uma dinâmica no mercado de trabalho mais acentuada, em comparação com os demais municípios da sua região e similar aos dados mais gerais apresentados pelo estado.

No que diz respeito à população ocupada por posição na ocupação (Tabela 4.6), Pau dos Ferros também apresentou crescimento significativo do emprego com carteira de trabalho assinada, com taxa média de crescimento anual de 4,9% a.a., próximo da taxa apresentada pelo estado, de 5,5% a.a. Esse crescimento do emprego – *com e sem* carteira de trabalho assinada, e do emprego público – se refletiu também no decréscimo das ocupações *não-remuneradas*, para

próprio consumo e conta própria; ou seja, apenas Pau dos Ferros, em comparação com os demais municípios da região e com o estado, apresentou taxa média negativa em relação a estas ocupações, ao mesmo tempo em que apresentou o maior crescimento do número de empregadores¹⁴⁷.

Tabela 4.6: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual (% a.a.) da população ocupada por posição na ocupação, no trabalho principal, 2000/ 2010.

ESPECIFICAÇÃO	Total	Empregado - com carteira de trabalho assinada	Empregado - militar e funcionário público estatutário	Empregado - outro sem carteira de trabalho assinada	Não remunerado em ajuda a membro do domicílio	Trabalhador na produção para o próprio consumo	Empregador	Conta própria
Pau dos Ferros-RN	1,4	4,9	1,6	1,7	-3,7	-4,2	3,8	-0,9
Alto Oeste Potiguar *	1,0	1,2	-0,9	7,8	-7,3	-5,5	4,0	2,8
RN	3,1	5,5	3,0	2,4	-4,1	0,5	-0,1	2,4

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

Condizente com a alta taxa média de crescimento ao longo da década 2000-2010, a distribuição da população, por posição na ocupação (Tabela 4.7), demonstra o crescimento da população ocupada com carteira de trabalho assinada, saltando de 19,3% para 27% da população ocupada, em 2010, apesar de se situar bem abaixo da taxa do estado, de 38,1%. Mais uma vez, o mercado de trabalho de Pau dos Ferros se diferencia dos demais municípios da região, cujo número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada, 13,9% em 2010, se manteve quase na mesma da proporção (13,5%) da taxa existente no ano 2000.

Tabela 4.7: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da população ocupada por posição na ocupação, no trabalho principal, 2000/2010.

ESPECIFICAÇÃO	Total	Empregado - com carteira de trabalho assinada	Empregado - militar e funcionário público estatutário	Empregado - outro sem carteira de trabalho assinada	Não remunerado em ajuda a membro do domicílio	Trabalhador na produção para o próprio consumo	Empregador	Conta própria
2000								
Pau dos Ferros-RN	100,0	19,3	8,1	34,7	3,5	6,5	1,4	26,5
Alto Oeste Potiguar *	100,0	13,5	6,5	20,5	8,6	34,4	0,6	15,7
RN	100,0	30,3	6,6	26,6	3,9	8,3	2,1	22,1
2010								
Pau dos Ferros-RN	100,0	27,0	8,3	35,9	2,1	3,7	1,8	21,2
Alto Oeste Potiguar *	100,0	13,9	5,4	39,6	3,7	17,7	0,8	18,9
RN	100,0	38,1	6,5	24,9	1,9	6,5	1,5	20,6

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

¹⁴⁷ Favorecido pela legislação fiscal e incentivos à formalização, surge a figura do Microempreendedor Individual (MEI). A existência de uma gerência do SEBRAE na cidade de Pau dos Ferros contribui para divulgação e total apoio ao processo de criação do MEI na cidade.

A maior geração de empregos na década 2000-2010 também repercutiu na redução da informalidade no mercado de trabalho pau-ferrense, por conta do aumento do número de contribuintes para a Previdência Social¹⁴⁸. Conforme dados da Tabela 4.8, abaixo, a taxa média de crescimento da população ocupada com cobertura previdenciária foi de 5,3% a.a. no estado do Rio Grande do Norte, de modo que em 2010 o estado possuía 52,4% de sua população ocupada coberta pela Previdência Social. Conforme dados levantados por Araújo (2017), essa cobertura previdenciária é a maior entre os estados nordestinos, situando-se, inclusive, acima da média regional, de cerca de 45% da população ocupada. Na presente década, Pau dos Ferros também acompanhou o movimento de formalização da sua mão de obra, apresentando taxa de crescimento médio anual de 5,2% a.a., saltando a proporção de contribuintes para a Previdência Social de 31,3%, em 2000, para 45,4%, em 2010. Situou-se, portanto, dentro da média nordestina quanto ao grau de cobertura previdenciária, e bem acima da média dos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar, com apenas 26,2% da sua população ocupada inserida na Previdência, em 2010. O destaque na região foi o aumento da contribuição do trabalho doméstico, que junto com a categoria de trabalhador sem carteira assinada, apresentaram o maior crescimento médio anual de contribuição para a Previdência.

Tabela 4.8: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual (% a.a.) da população ocupada por posição na ocupação, com contribuição para Previdência, 2000/2010.

ESPECIFICAÇÃO	Total de contribuintes	Empregado - com carteira de trabalho assinada	Empregado - militar e funcionário público estatutário	Empregado - outro sem carteira de trabalho assinada	Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	Empregador	Conta própria
Pau dos Ferros-RN	5,2	4,9	1,6	18,0	-	7,6	7,1
Alto Oeste Potiguar *	5,3	1,2	-0,9	13,4	9,8	5,4	4,3
RN	5,3	5,5	3,0	8,4	8,8	1,4	6,8

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

Além de refletir a diferença da estrutura ocupacional de Pau dos Ferros, preponderantemente urbana, a cobertura previdenciária do município, com índices próximos da média estadual, denota o grau de centralidade da cidade, possuidora de um setor comercial e de serviços que atende à sua região de influência, incluído nessa demanda as necessidades do setor público da região. Além de a cidade possuir um setor público “expandido” por conta do aparato público estadual e federal existente no seu território, inclusive alguns órgãos de fiscalização (INSS, Receita Federal, Justiça do Trabalho) que favorecem a formalização, a expansão dos

¹⁴⁸ A contribuição à Previdência Social pode ser utilizada como um critério de formalização no mercado de trabalho (GUIMARÃES NETO, 2014, p. 432).

serviços públicos de saúde e educação, ocorrida a partir dos anos 2000, contribuiu também com o setor privado, favorecendo, conseqüentemente, o crescimento da formalização do mercado de trabalho ligado a estes setores.

Isso se deve ao fato de a cidade de Pau dos Ferros concentrar grande número de clínicas médicas, de diversas especialidades, e com capacidade de realização de exames de média complexidade, e com convênios com várias prefeituras da região; o setor da educação superior, além da expansão da oferta do ensino superior público, o setor privado também se expandiu, aproveitando esse “nicho de mercado” por conta também da adesão ao PROUNI e outras modalidades de financiamento estudantil. Por fim, outro setor que se expandiu por conta do Estado foi o subsetor da construção civil. Na respectiva década, foi intenso na cidade o crescimento desse mercado de trabalho, ligado principalmente à expansão do *Minha Casa Minha Vida* e, por estar ligado a uma política de financiamento governamental, as exigências legais do acesso ao crédito exigiam das construtoras o recolhimento de contribuição ao INSS dos trabalhadores do setor, ainda que estes atuem, na sua maioria, sem carteira assinada e como empregador e conta própria (nas modalidades de empreita e sub-empreita).

De modo geral, entre as causas do aumento da contribuição para a previdência social no país, na década 2000-2010, além da forte expansão do emprego com carteira assinada, por conta do crescimento econômico do período, o nosso “*milagrinho*”¹⁴⁹, foi resultante também de políticas governamentais de incentivo à maior participação da população na Previdência Social, inclusive estimulando o aumento da contribuição de funcionários sem carteira assinada, e a regulação do mercado de trabalho¹⁵⁰. Assim, seguindo a tendência nacional e estadual, Pau dos Ferros teve aumento significativo da contribuição de empregados sem carteira assinada, do trabalho doméstico (antes com zero absoluto de formalização), e do empregador – todos com mais de 100% de incremento – e do trabalhador conta própria, com 99,1% de crescimento em relação ao ano 2000. Ou seja, todas as ocupações aumentaram o grau de formalização do trabalho, apesar de Pau dos Ferros, em 2010, apresentar mais da metade de sua mão de obra ocupada (54,6%) fora da contribuição para a Previdência Social, ainda que dentro da média nordestina, como já observado.

Quanto à população ocupada por setor de atividade econômica (Tabela 4.9), os setores que apresentaram maior crescimento (excluídas as atividades mal especificadas) em Pau dos

¹⁴⁹ Expressão usada por Laura Carvalho (2018) em “A valsa brasileira”, para se referir ao último ciclo de crescimento (2004-10) da economia brasileira.

¹⁵⁰ Entre essas medidas, pode ser destacada a criação do microempreendedor individual (MEI) e a regulamentação do trabalho doméstico.

Ferros foram a *construção civil* e o *comércio*, setores que também mais cresceram na última década no Nordeste, condizente com as transformações operadas na economia regional na respectiva década¹⁵¹. Outro subsetor historicamente importante na economia regional é o setor público (*administração pública, seguridade social e demais serviços sociais* como educação e saúde), principalmente, devido à ampliação das políticas sociais do governo federal, no período em análise. O resultado foi também a ampliação do número de empregos nessas áreas, com Pau dos Ferros apresentando uma taxa média de crescimento bem acima daquela demonstrada pelos demais municípios da região.

Tabela 4.9: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Taxa média de crescimento anual da população ocupada por setor de atividade econômica do trabalho principal, 2000/ 2010 e Distribuição da população ocupada por setor de atividade, 2010.

Setor de Atividade	Taxa Média de Crescimento Anual (% a. a.) 2000/2010			Distribuição da População Ocupada (%) 2010		
	Pau dos Ferros	Alto Oeste Potiguar *	RN	Pau dos Ferros	Alto Oeste Potiguar *	RN
Agropecuária	-3,1%	-2,8%	-0,3%	10,3%	35,4%	16,0%
Indústria Extrativa Mineral	-100,0%	-2,6%	5,7%	0,0%	0,1%	1,2%
Indústria de Transformação	1,2%	2,2%	2,3%	5,2%	3,9%	8,8%
Serviços Ind. de Utilidade Pública ¹	-8,8%	16,5%	12,8%	0,4%	0,9%	1,0%
Construção Civil	3,6%	6,8%	5,2%	8,2%	6,1%	7,6%
Comércio e reparação	2,9%	6,2%	4,5%	24,1%	13,1%	18,1%
Serviços ²	1,1%	2,6%	3,4%	12,8%	7,5%	14,6%
Adm. pública, Defesa e Seguridade social, Educação, Saúde, Serv. Sociais	1,6%	1,6%	2,6%	23,5%	19,5%	18,1%
Demais Serviços ³	-1,7%	2,2%	3,2%	3,0%	2,4%	3,6%
Serviços domésticos	0,1%	4,4%	2,3%	7,9%	7,6%	6,4%
Atividades mal especificadas	23,8%	19,0%	20,6%	4,5%	3,4%	4,7%
TOTAL	1,4%	1,0%	3,1%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Notas:

* Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

1 - S.I.U.P.: Serviços de Eletricidade, Gás, Água, Esgoto, Atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

2 - Serviços: Transporte, Armazenagem, Correio, Alojamento, Alimentação, Informação e comunicação, Atividades imobiliárias, Atividades profissionais, científicas e técnicas, Atividades administrativas e serviços complementares, Serviços de intermediação financeira.

3 - Demais Serviços: Outras atividades de serviços, Artes, cultura, esporte e recreação.

Em termos de distribuição da população ocupada por setor de atividade, em 2010, a maior parte encontrava-se alocada no setor de *comércio e reparação* (24,1%), seguido de perto pelo setor público (*administração pública e demais serviços sociais*) (23,5%) e, em terceiro, o setor de *serviços* privados (12,8%). O subsetor da construção civil ocupava a quinta colocação no município (8,2%), um pouco atrás do setor agropecuário (10,3%), quarto na ocupação da população local. O município apresentava, assim, uma estrutura ocupacional próxima da média apresentada pelo estado, que o diferencia enormemente dos demais municípios da região, que

¹⁵¹ Na região Nordeste, setorialmente, as atividades que mais cresceram em nível de ocupação, foram a construção civil e o comércio, por conta dos efeitos dos investimentos em infraestrutura econômica e social com ampliação do mercado imobiliário residencial, pela expansão da renda das famílias (valorização do salário mínimo e programas sociais) e ampliação do acesso ao crédito. (ARAUJO, 2017, p. 129).

possuíam, em conjunto, mais de 1/3 da população ocupada em atividades agropecuárias¹⁵², a despeito da desestruturação da “economia tradicional” do semiárido. Apesar dos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar terem apresentado uma taxa média negativa de crescimento da população ocupada em atividades rurais (-2,8% a.a.) próxima a do município de Pau dos Ferros (-3,1% a.a.), na respectiva década, fato relacionado ao processo de “crise da economia tradicional do semiárido”, bem como ao aumento da taxa de urbanização, tais fatores não lograram ainda a modificação da estrutura ocupacional desses municípios.

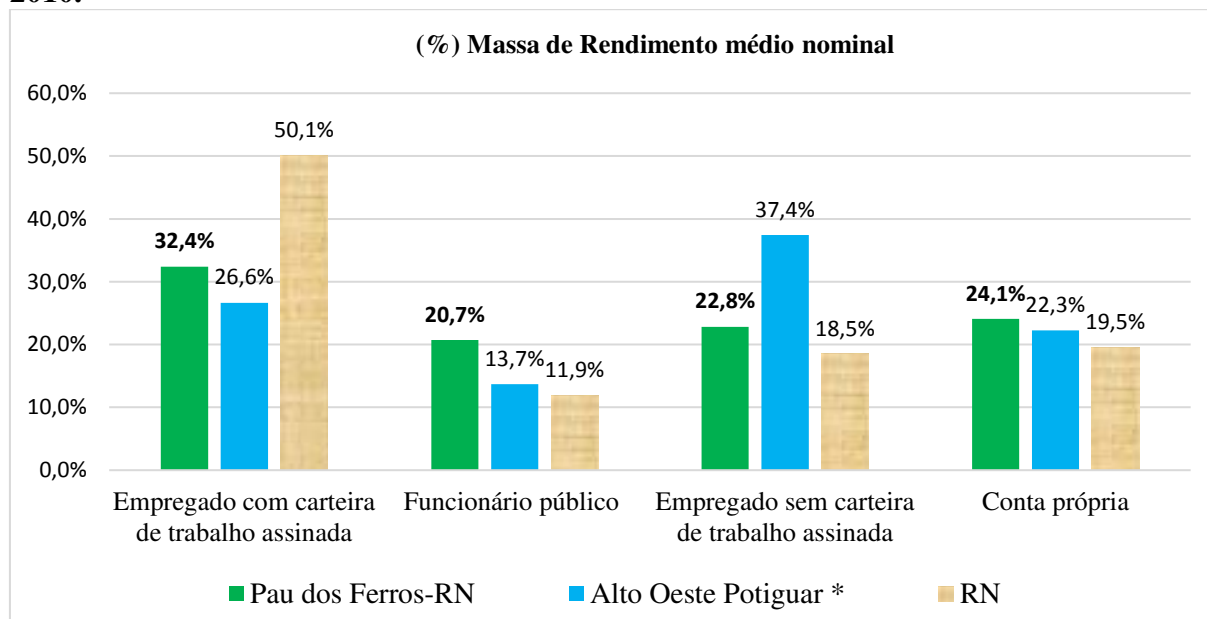
Pau dos Ferros apresenta, assim, uma estrutura ocupacional próxima a do estado, com a PEA inserida preponderantemente no setor terciário da economia. Conforme dados do Censo de 2010, o terciário local era responsável por cerca de 76% das ocupações e, dentro destas, o setor público responde por cerca de 31% das ocupações, quase o mesmo percentual do subsetor de comércio, que possui 31,7%. No estado do RN, o terciário respondia por mais de 2/3 da ocupação da PEA, ou seja, 65,4% das ocupações (incluídas as *atividades mal especificadas*), e dentro do terciário, o setor público representava 18,1% do total das ocupações, mesmo percentual do subsetor de comércio.

Dentro do setor público, no período de 2000-2010, ressalta-se a expansão das atividades de educação, saúde e serviços sociais no país, notadamente no Nordeste. No estado do RN, a taxa média de crescimento anual do setor contribuiu para manter elevada a participação dos ocupados: representavam em 2000, nas atividades de educação 8% e em saúde e serviços sociais 3,11% dos ocupados, com a administração pública respondendo por 7,8% do total de ocupados; já no ano de 2010, a educação respondia por 7,1%, saúde e serviços sociais por 4%, e a administração pública ficava com 7,1% dos ocupados do Rio Grande do Norte. Em Pau dos Ferros, que também teve crescimento médio do setor na década, essas proporções também se mantiveram as mesmas. A administração pública tendeu a permanecer em torno de 6,5% da população ocupada, e as atividades de educação e de saúde e serviços sociais, em 2000, eram de 11,8% e 4,8%, respectivamente; já em 2010, eram, respectivamente, de 9,6% e 7,2% da população ocupada. A taxa de incremento da PEA ocupada no setor público em Pau dos Ferros foi de 16,9% contra 11,7% dos serviços privados; no estado, essas taxas foram 29,7% e 39,3%, respectivamente. Ou seja, dentro da estrutura ocupacional do terciário em Pau dos Ferros, o setor público tem uma importância fundamental.

¹⁵² Apesar de ter reduzido ao longo da respectiva década, a agropecuária ainda é um dos principais setores de ocupação na região Nordeste. Conforme dados levantados por Araújo (2017, p. 132), o Nordeste responde por mais de 40% dos ocupados na agropecuária brasileira, o que pode ser explicado pela grande presença da agricultura familiar na agropecuária regional.

Quando se observa o rendimento médio do trabalho principal, por posição na ocupação, considerando as posições¹⁵³ *empregado do setor privado, com carteira de trabalho assinada e sem carteira de trabalho assinada, empregado do setor público e conta própria*, os maiores salários médios, em 2010, eram do *setor público* (R\$ 1.916,04), seguido do *empregado do setor privado com carteira de trabalho assinada* (R\$ 920,97). Se for tomado esse valor do rendimento médio pelo total de ocupados nestas quatro posições (Gráfico 4.3), o setor público representa 9% desses ocupados, mas dispunha de 20,7% da massa de rendimentos; em termos comparativos, no estado do RN, os ocupados no setor público, considerando também as quatro posições acima, representavam 7,2% dos ocupados, mas apenas 11,9% da massa de rendimentos. Ou seja, o peso do setor público na economia pau-ferrense representava, proporcionalmente, quase o dobro do que o setor representava para o estado do RN como um todo. Na região do Alto Oeste Potiguar (excluído Pau dos Ferros), a massa de rendimentos do setor público representa 13,7% do total, um pouco acima do valor apresentado pelo estado, mas bem abaixo do dado apontado por Pau dos Ferros.

Gráfico 4.3: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da massa do rendimento nominal médio mensal do trabalho principal, por posição na ocupação*, 2010.



Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor.

Nota: * Não inclui: empregador; trabalhador na produção para próprio consumo.

A base de ocupação da mão de obra pau-ferrense em atividades preponderantemente urbanas, além do sintoma da urbanização e da centralidade que a cidade possui, é favorecida

¹⁵³ Não foi considerado na presente comparação dos rendimentos do trabalho principal a posição “empregador”, por se tratar de um microempresário (MEI); e não foi incluído também “trabalhador na produção para o próprio consumo”.

por um maior grau de escolaridade da sua classe trabalhadora. Na distribuição da população ocupada por nível de instrução (Tabela 4.10), Pau dos Ferros ganha destaque em relação ao percentual de sua mão de obra com nível superior completo. No ano de 2000, esse percentual era de 9,3%, bem acima do percentual do estado, de 5,8%; já em 2010, essa participação melhora, representando 13,1%, situando-se ainda acima do percentual do estado do RN¹⁵⁴, com 10,3%. Esse dado tem muito a ver com a existência e expansão do ensino superior na cidade, e com a expansão nos anos 2000, quando o *Campus* da UERN, em Pau dos Ferros, saltou da oferta de três cursos para sete cursos de graduação, em 2004, como resultado da política federal de apoio à expansão do ensino superior no interior do país, de modo que a ampliação da oferta de vagas no ensino superior para Pau dos Ferros e sua região de influência repercutiu, portanto, na maior oferta de pessoas qualificadas no mercado local. Ainda assim, continuou elevada a proporção de mão de obra sem instrução e/ou com ensino fundamental incompleto, 57,7%, bem acima da média estadual, de 43,3%, em 2010. Nos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar (excluindo Pau dos Ferros), todas as proporções se situaram abaixo da média estadual.

Tabela 4.10: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição da população ocupada por nível de instrução, 2000/2010.

ESPECIFICAÇÃO	Total	Sem instrução e fundamental incompleto	Fundamental completo e médio incompleto	Médio completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado
2000						
Pau dos Ferros-RN	100,0	57,7	12,5	19,0	9,3	1,5
Alto Oeste Potiguar *	100,0	75,8	8,0	11,6	2,5	2,1
RN	100,0	59,5	12,8	20,5	5,8	1,5
2010						
Pau dos Ferros-RN	100,0	45,3	14,7	26,6	13,1	0,2
Alto Oeste Potiguar *	100,0	60,1	13,3	20,2	6,4	0,1
RN	100,0	43,3	15,5	30,6	10,3	0,3

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

Em relação à distribuição da PEA ocupada no trabalho principal com rendimento segundo faixas de salário mínimo (Tabela 4.11), as informações atestam que o município de Pau dos Ferros e o estado do RN ampliaram a participação dos ocupados com menos de um salário mínimo e de um a dois salários mínimos. A taxa de incremento para os ocupados até 1 s.m. foi de 38,8%, e para quem ganha de 1 a 2 s.m. o incremento foi de 32,3%. Nos demais estratos, acima de dois salários mínimos, a taxa de incremento foi negativa, e houve queda da participação relativa dos ocupados, o que significa que a expansão do emprego no mercado

¹⁵⁴ O estado do Rio Grande do Norte se destacava na região Nordeste como o Estado com a menor participação de ocupados sem instrução e/ou só com ensino fundamental incompleto (43,3%) e com maior peso relativo dos ocupados com nível superior completo (10,3%), em 2010 (ARAUJO, 2017).

local nas faixas de menores renda tem a ver com a absorção de pessoas ao mercado de trabalho (reduzindo relativamente o percentual dos *sem rendimento*).

Tabela 4.11: Pau dos Ferros, Alto Oeste Potiguar e RN: Distribuição (%) dos ocupados no trabalho principal por classes de rendimento mensal (em salário mínimo) do trabalho principal, 2000/2010.

ESPECIFICAÇÃO	Até 1 salário mínimo	Mais de 1 a 2 salários mínimos	Mais de 2 a 3 salários mínimos	Mais de 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 a 10 salários mínimos	Mais de 10 a 20 salários mínimos	Mais de 20 salários mínimos	Sem rendimen to	TOTAL
2000									
Pau dos Ferros-RN	45,3	19,9	8,8	7,7	5,0	2,5	0,5	10,2	100,0
Alto Oeste Potiguar *	34,1	12,9	4,5	3,1	1,3	0,4	0,2	43,5	100,0
RN	36,1	26,3	8,2	7,3	5,6	2,5	1,1	12,8	100,0
2010									
Pau dos Ferros-RN	54,8	23,0	6,0	5,6	2,8	1,3	0,1	6,4	100,0
Alto Oeste Potiguar *	54,9	11,9	3,6	1,7	0,8	0,2	0,1	26,8	100,0
RN	48,1	24,8	6,6	5,2	3,7	1,5	0,5	9,6	100,0

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Elaboração própria.

Nota: * Municípios da R.G.I. de Pau dos Ferros, exclusive Pau dos Ferros-RN.

Como visto, as atividades econômicas que mais cresceram em Pau dos Ferros, na década, foram a *construção civil* (R\$ 1,4 s.m.) e o *comércio* (R\$ 1,86 s.m.), seguido da *administração pública, educação, saúde e serviços sociais* (R\$ 2,7 s.m.) e pelo *setor de serviços privados* (R\$ 1,1 s.m.), ou seja, todos os setores com rendimento médio situados entre dois salários mínimos, exceto o setor público, acima de 2 s.m. A média do rendimento total, no município, foi de R\$ 874,69, em 2010, equivalente a R\$ 1,7 s.m., um valor abaixo da média estadual, cujo valor era R\$ 994,66 ou equivalente a R\$ 1,9 s.m. Destarte a melhoria do nível de renda e do emprego, a ampla maioria da população ocupada auferia de baixos rendimentos, ou seja, 77,8% da PEA em Pau dos Ferros recebiam, em 2010, até dois salários mínimos, uma proporção maior que a apresentada no estado do RN (72,9%).

A estrutura ocupacional de Pau dos Ferros, na década 2000-2010, como visto, se expandiu ainda mais na prestação de serviços e comércio, conforme sua posição e função desempenhada na rede urbana potiguar (e interiorizada nordestina). Além da ampliação da secular função comercial, Pau dos Ferros passou a oferecer serviços especializados de saúde e aumentou enormemente a oferta de educação de nível superior, tanto pública como privada.

O aumento de centralidade da cidade fez com que esta passasse a desempenhar funções de cidade intermediária dentro da rede urbana potiguar (DANTAS, 2014), apesar de possuir uma população de menos de 30 mil habitantes (Censo de 2010), número bem inferior à média de 50 mil pessoas que na maioria das vezes corresponde ao conjunto de cidades de porte médio. No entanto, quando considerada a população da sua área de influência dentro do estado do RN, e de municípios vizinhos de outros estados (CE e PB) que fazem parte de seu

raio de influência, a população total era de 440.877 habitantes (Censo de 2010). Ademais, conforme vários outros estudos, mais importante que o porte populacional é a função que uma cidade desempenha dentro da sua região (SOARES; RAMIRES, 1997; BRANCO, 2007)

Consoante com este *status*, e dado o aumento da centralidade da cidade, volta-se à pergunta inicial do item: em que medida Pau dos Ferros serve como mercado de trabalho para a região, ou seja, se a cidade consegue atuar como uma “bacia de empregos” para sua região? Os dados relativos aos últimos Censos (2000-2010) referentes ao mercado de trabalho permitem dizer que, dentro do contexto da região em que está inserida, com uma estrutura ocupacional centrada no terciário, e onde o setor público tem um peso considerável no emprego e na renda, a dinâmica econômica da cidade de Pau dos Ferros é, ainda, insuficiente para se tornar uma *bacia de empregos* para sua região, função própria de uma cidade média; ou seja, a cidade é um importante mercado de trabalho no interior do estado, mas o elemento propulsor do emprego está assentado, basicamente, no gasto público.

As informações contidas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para o período aqui analisado, Tabela 4.12, abaixo, confirma a ampliação do terciário local a partir dos anos 2000, ou seja, corrobora a expansão do mercado de trabalho formal e os efeitos provocados pela expansão dos serviços especializados, notadamente de educação superior e saúde. Os subsetores de comércio, serviços e administração pública apresentavam os maiores valores absolutos de empregos, ou seja, neles estavam 92% do emprego formal no ano 2000. Pode-se observar o aumento do número de empregos em ensino e nos serviços médicos. Também é visível o aumento dos serviços privados de alojamento, alimentação e reparo, serviços de transportes e alimentação. O setor público representava mais da metade do emprego formal no ano 2000, com 57% do total, caiu essa participação para 34% em 2010; já o setor comercial cresceu praticamente 3 vezes entre 2000 e 2010, tanto no varejo como no atacado, um claro reflexo da dinâmica favorável ocorrida na década. Ou seja, o período de crescimento pelo qual passou a economia do país, com expansão dos serviços públicos, valorização do salário mínimo, aumento da formalização do trabalho e incentivos ao crédito também rebateram na expansão do emprego privado formal na cidade. No total, entre 2000-2010, a taxa de crescimento do emprego formal foi 102,5% em Pau dos Ferros, segundo informações da RAIS; já no período mais recente, entre 2010-2015, cresceu ainda 24,2%.

Tabela 4.12: Pau dos Ferros-RN: empregos formais (2000 – 2015)

Subsetor de Atividade	2000	2005	2010	2015
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	20	80	122	131
<i>Ind. Prod. Mineral Não Metálico</i>	0	2	0	1
<i>Ind. Metalúrgica</i>	0	0	2	2
<i>Ind. Mecânica</i>	0	0	0	3
<i>Ind. Material Elétrico e Comunic.</i>	0	0	0	0
<i>Ind. Transporte</i>	0	1	2	2
<i>Ind. Madeira e Mobiliário</i>	0	1	2	4
<i>Ind. Papel e Gráfica</i>	3	3	26	14
<i>Ind. Borracha, Fumo, Couros</i>	0	0	0	2
<i>Ind. Química</i>	1	1	3	1
<i>Ind. Têxtil</i>	0	0	9	6
<i>Ind. Calçados</i>	0	0	5	0
<i>Ind. Alimentos e Bebidas</i>	16	72	73	96
SERVIÇOS IND. DE UTIL. PÚBLICA	61	42	52	155
CONSTRUÇÃO CIVIL	26	30	47	28
COMÉRCIO	311	597	1098	1462
<i>Comércio Varejista</i>	246	479	931	1207
<i>Comércio Atacadista</i>	65	118	167	255
SERVIÇOS	185	319	552	674
<i>Instituição Financeira</i>	59	44	60	80
<i>Adm Técnica Profissional</i>	9	17	73	68
<i>Transporte e Comunicações</i>	15	19	55	96
<i>Serviço de Aloj., alim., reparo,</i>	28	64	151	196
<i>Serviços Médicos, Odont., Veterinários</i>	63	73	86	126
<i>Ensino</i>	11	102	127	108
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	812	673	999	1115
AGRICULTURA	3	0	2	1
Total *	1418	1741	2872	3566

Fonte: MTE/RAIS (2016)

Nota: * Não inclui atividades mal especificadas

4.4 A estrutura do gasto público municipal em Pau dos Ferros-RN (2003-2014)

Com o intuito de complementar a análise sobre o setor público em Pau dos Ferros-RN, passamos a verificação das contas públicas municipais. Os dados fiscais foram extraídos no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/ FINBRA/ SICONFI relativos ao período de 2003 a 2014. Para análise e construção de alguns indicadores fiscais, foi utilizada a metodologia presente nos trabalhos de Garson (2005; 2009).

O objetivo da análise dos dados fiscais do município é verificar até que ponto o gasto público local contribuiu na dinâmica da urbanização de Pau dos Ferros, no período recente, e qual o tamanho do gasto nesse período. Os dados são apresentados de forma relativa (em

tabelas e gráficos), a fim de verificar a relevância de determinadas rubricas na estrutura de receitas e de despesas. Inicialmente, compara-se os dados fiscais do município de Pau dos Ferros em relação aos demais da sua região (receitas e despesas); no segundo momento, o foco é na análise sobre o investimento local, quando se faz referência apenas aos dados fiscais do município de Pau dos Ferros.

Antes de verificar a disposição dos gastos (despesas) municipais, convém analisar, em primeiro lugar, a estrutura das receitas. No que diz respeito à estrutura das receitas municipais, conforme informações dispostas na Tabela 4.13, constata-se de pronto que, não fugindo à realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros, de um modo geral, e nordestinos, em particular, o município de Pau dos Ferros-RN é dependente de transferências intergovernamentais dos demais entes federados (União e estado).

Conforme os dados (Tabela 4.13), no período em análise, as receitas de transferências correntes se situaram no intervalo proporcional de 93% a 78,6% do total da receita corrente, sendo que mais de 50% dizem respeito a transferências correntes intergovernamentais. Essa participação relativa é similar à média dos demais municípios do Alto Oeste Potiguar¹⁵⁵ (Tabela 4.15), cujas receitas de transferências correntes situaram em torno de 92% da receita total, tendo as transferências correntes intergovernamentais, nesses municípios, apresentado participação em torno de 90% da receita total corrente ao longo de todo período 2003-14.

As transferências correntes intergovernamentais, em Pau dos Ferros, como se pode observar pela distribuição relativa das receitas, tiveram aumento significativo a partir do ano de 2007, decorrente, principalmente, dos repasses do SUS efetuados pela União; antes disso, no subperíodo de 2003-06, é notória a participação relativa de transferências de convênios para o município, em que os maiores valores também eram dos convênios com o SUS, sendo os demais equivalentes a repasses para programas assistenciais e educação. De um modo geral, no período 2003-14, vivenciou-se a continuidade do aumento da descentralização das políticas públicas e aumento das transferências¹⁵⁶, de modo que as transferências correntes intergovernamentais para o município de Pau dos Ferros cresceram 82,3%, sendo os repasses da União 76,9% e os repasses dos estados em 73,1% de crescimento. Sem dúvidas, esse incremento¹⁵⁷ das

¹⁵⁵ As informações para os demais municípios da região (excluído Pau dos Ferros) estão referidas em termos de média.

¹⁵⁶ O processo de descentralização das políticas públicas ocorre a partir dos anos 1990, como resultado dos efeitos da Constituição Federal de 1988; nos anos 2000, as transferências aumentam, e a opção do governo federal de manter as transferências para os estados e municípios em 2009 próximos do nível de 2008 (ano da eclosão da crise mundial), segundo Carvalho (2018), contribuiu para manter o nível da atividade econômica durante toda a década.

¹⁵⁷ As taxas de crescimento real/ médio anual, referidas ao longo do texto, foram calculadas após valores nominais

transferências intergovernamentais na receita repercutiria na realidade urbana (setor de serviços, mercado de trabalho) do município, dada a participação do setor de serviços públicos no PIB do município (média de 35,6% do PIB).

Como se pode verificar nos dados (Tabela 4.13), a receita própria do município de Pau dos Ferros equivalia a uma baixa participação em relação às demais receitas correntes e total, apesar de ter praticamente dobrado sua participação ao longo do período em análise, ao passar de 3,7% em 2003 para 13,2% em 2014. Vale ressaltar que a receita tributária do município é eminentemente urbana. Desse modo, a elevação da participação da receita própria, dentro de um quadro geral também de aumento real das transferências intergovernamentais (nos governos Lula, principalmente) pode ser explicado, de modo geral, pelo próprio crescimento da “base de tributação”, advindo do crescimento urbano a partir de 2006/07¹⁵⁸, fazendo aumentar a arrecadação com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ou Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Nestes termos, comparando com as receitas de transferências, em termos reais, a taxa de crescimento das receitas próprias do município de Pau dos Ferros, no último ciclo de crescimento da economia nacional, ou seja, subperíodo de 2004-10, foi de 85,1%, ao passo que as receitas de transferências correntes foram de 28,6%; e, considerando o período total de análise, 2003-14, as taxas de incremento foram de 476,9% para as receitas próprias e de 3,6%, para as receitas de transferências correntes. Entre 2004-10, em termos reais, o crescimento médio real da receita tributária municipal foi de 10,8% a.a., ou seja, bem mais que o dobro das receitas correntes, que cresceram à média de 4,3% a.a. no período.

serem atualizados (deflator implícito do PIB), tomando o ano de 2003 como ano base.

¹⁵⁸ A partir de então também ocorreu um esforço do executivo municipal em modernizar a Secretaria de Tributação do município, no ano de 2009, visando aumentar a arrecadação própria.

Tabela 4.13: Pau dos Ferros-RN: Distribuição relativa das Receitas (%), 2003 – 2014

ANOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECEITA TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Orçamentária	93,6	93,6	93,3	92,7	92,4	92,2	92,3	91,8	92,3	92,8	91,5	92,3
REC CORRENTE	100,0	100,0	100,0	92,9	95,0	93,3	90,1	99,5	98,9	95,6	96,7	99,5
REC TRIBUTÁRIA	3,7	6,0	4,4	5,4	5,0	5,8	7,8	8,2	7,9	7,0	4,3	13,2
Impostos	3,0	5,5	3,5	4,3	4,5	5,1	7,1	7,4	7,3	6,4	4,1	9,7
IPTU	1,2	2,2	0,8	1,1	0,6	0,5	1,8	1,6	1,3	1,4	0,3	1,7
IRRF	0,4	0,6	0,2	0,4	0,7	0,8	0,8	0,4	0,4	0,9	1,4	0,2
ITBI	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,8	0,9	1,1	1,0
ISSQN	1,4	2,5	2,4	2,8	3,1	3,7	4,3	4,8	4,8	3,2	1,3	6,8
Taxas	0,7	0,1	1,0	1,1	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,2	3,5
Contr de Melhoria	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
REC DE CONTR.	0,4	0,0	0,8	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6	0,0	0,0	1,4	0,7
REC PATRIMONIAL	1,1	0,2	0,4	0,2	0,4	3,5	0,9	0,7	0,8	0,7	0,4	0,8
REC DE SERVIÇOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,3	0,9	2,2	0,0	25,1
REC TRANSF CORR	93,0	91,6	93,4	87,3	88,8	83,7	80,3	86,8	83,3	78,6	90,0	59,0
Transf Corr Interg	52,6	53,6	60,7	61,1	87,5	81,2	78,5	85,3	82,1	77,5	90,0	58,8
Transf Interg da União	33,8	33,1	38,7	39,6	66,4	60,5	58,6	64,0	62,5	56,5	59,0	36,7
Cota FPM	33,1	33,0	35,3	38,5	36,7	36,0	32,3	33,1	31,1	27,1	35,2	30,2
SUS União	0,0	0,0	0,0	0,0	16,1	19,8	19,0	24,2	25,4	24,7	18,2	1,7
Transf Interg Estado	11,3	12,5	11,8	12,4	11,7	10,3	9,9	11,4	10,7	12,5	10,8	12,0
Cota ICMS	9,6	10,0	9,2	10,3	8,6	8,2	7,7	9,2	8,7	8,3	8,6	9,7
Transf Multigov	7,5	7,9	10,3	9,1	9,4	10,4	10,0	9,9	8,9	8,5	20,3	10,2
Transf Convênios	40,3	38,0	32,7	26,2	1,4	2,5	1,9	1,5	1,1	1,2	0,0	0,2
OUTRAS REC CORR	1,7	2,2	0,9	0,0	0,1	0,0	0,6	3,0	6,0	7,0	0,5	0,6
Indeniz e Restituições	1,4	1,6	0,9	0,0	0,0	0,0	0,6	2,9	5,2	6,6	0,2	0,2
Rec Divida Ativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	0,2	0,2	0,4
Receitas Diversas	0,3	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
REC DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	7,1	5,0	6,7	0,5	0,5	1,1	4,4	3,3	0,5
Operações de Crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alienação de Bens	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Rec Transf de Capital	0,0	0,0	0,0	7,1	5,0	6,7	0,5	0,5	1,0	4,3	3,2	0,5
Outras Rec Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Organizados pelo autor.

Tabela 4.14: Pau dos Ferros-RN: Distribuição relativa das Despesas (%), 2003 a 2014.

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DESPESAS TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
DESP CORRENTES	95,6	94,9	96,5	96,0	84,2	79,7	87,5	82,3	86,2	84,7	91,5	85,9
Pessoal e Enc. Sociais	29,8	33,1	34,8	35,0	33,9	31,8	41,8	37,8	39,0	40,9	69,4	43,3
Juros e Enc. Dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
Out Desp Correntes	65,8	61,8	61,7	61,0	50,2	47,9	45,7	44,4	47,2	43,9	22,0	42,6
DESP DE CAPITAL	4,4	5,1	3,5	4,0	15,8	20,3	12,5	17,7	13,8	15,3	8,5	14,1
Investimentos	4,4	5,1	3,3	4,0	13,8	16,1	8,0	12,9	8,0	9,8	7,1	8,5
Inversões Financeiras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Amortização da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	4,2	4,5	4,8	5,7	5,3	1,3	5,6
DESP POR FUNÇÃO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Legislativa	3,5	3,6	3,2	3,7	3,2	0,0	3,8	3,2	3,0	2,9	3,7	2,9
Administração	8,1	10,3	6,7	34,0	46,8	24,3	24,3	10,2	11,3	10,1	9,2	17,6
Assistência Social	7,7	9,1	10,7	3,8	8,7	4,3	3,8	6,7	6,9	5,9	5,4	5,0
Previdência Social	6,6	6,7	8,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saúde	44,6	36,5	33,5	32,3	7,8	32,0	33,0	36,2	37,2	39,4	33,3	40,5
Educação	16,7	21,6	16,3	19,7	19,6	18,2	22,6	17,7	17,6	21,0	34,2	17,9
Cultura	0,6	0,0	0,1	0,0	1,3	3,5	3,1	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0
Desporto e lazer	0,0	0,0	0,6	0,0	3,3	0,7	0,1	1,1	2,0	0,2	0,1	0,6
Urbanismo	10,5	9,1	13,1	1,7	7,0	9,2	2,3	8,8	8,8	10,3	10,4	7,2
Habitação	0,0	1,7	0,9	0,0	0,4	1,4	1,5	2,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Saneamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gestão Ambiental	1,4	1,2	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transportes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	3,1	0,4	0,3	0,0	0,0
Agricultura	0,1	0,2	0,3	0,3	0,9	0,2	0,1	2,7	3,4	1,4	1,4	2,2
Comércio e Serviços	0,0	0,0	0,0	1,6	0,8	0,0	0,0	2,8	3,1	2,7	0,0	0,0
Outras *	0,0	0,0	3,1	3,1	0,2	5,7	5,1	5,3	6,1	5,6	0,0	6,0

Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Organizados pelo autor.

Nota: *Outras: energia, encargos especiais.

Tabela 4.15: Alto Oeste Potiguar*: Distribuição relativa das Receitas (%), 2003 – 2014.

ANOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECEITA TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Orçamentária	90,9	91,7	91,5	91,8	90,6	89,9	89,2	89,6	88,9	89,4	90,8	92,1
REC CORRENTE	95,7	95,4	96,8	94,0	92,0	93,5	97,2	93,5	96,0	94,8	96,6	96,8
REC TRIBUTÁRIA	1,6	2,0	2,0	2,2	2,2	2,4	2,8	2,1	2,0	2,1	2,0	2,1
Impostos	1,6	2,0	2,0	2,1	2,1	2,3	2,7	2,1	2,0	1,8	1,8	1,9
IPTU	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
IRRF	0,6	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,8
ITBI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
ISSQN	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,2	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8
Taxas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Contr de Melhoria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
REC DE CONTR.	0,8	0,5	0,1	0,3	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,3	0,9	0,9
REC PATRIMONIAL	0,3	0,2	0,4	0,3	1,1	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5	1,1
REC DE SERVICOS	0,5	0,3	0,1	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3
REC TRANSF CORR	91,9	91,5	93,2	90,6	87,8	89,7	91,9	89,5	92,1	91,5	92,5	91,8
Transf Corr Interg	88,0	85,8	89,4	86,5	84,3	86,5	89,7	85,8	90,3	88,8	90,9	90,8
<i>Transf Interg da União</i>	63,0	61,5	64,6	61,7	61,0	63,5	64,6	59,6	62,9	61,5	64,0	62,7
Cota FPM	53,6	50,0	51,7	48,3	50,1	52,1	49,9	47,0	49,6	46,5	47,5	45,1
SUS União	4,2	5,5	6,5	6,5	5,9	6,2	7,8	6,8	7,6	9,9	10,3	11,1
<i>Transf Interg Estado</i>	8,1	7,7	7,7	8,3	6,9	6,7	7,2	8,5	8,9	9,4	9,9	10,0
Cota ICMS	7,0	6,7	6,4	6,4	5,9	5,5	5,6	6,8	7,7	8,4	8,8	8,6
<i>Transf Multigov</i>	16,8	16,5	16,3	16,4	16,3	16,3	17,9	17,7	18,5	17,8	17,0	18,0
Transf Convênios	3,9	5,7	3,8	4,1	3,5	3,1	2,2	3,7	1,8	2,8	1,6	1,1
OUTRAS REC CORR	0,5	0,8	1,0	0,2	0,3	0,2	1,0	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6
Multas e Juros de mora	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indeniz e Restituições	0,4	0,5	0,9	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1
Rec Divida Ativa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Receitas Diversas	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7	0,2	0,2	0,1	0,3	0,5
REC DE CAPITAL	4,3	4,6	3,2	6,0	8,0	6,5	2,8	6,5	4,0	5,2	3,4	3,1
Operações de Crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alienação de Bens	0,1	0,0	0,1	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Rec Transf de Capital	3,4	4,6	2,2	5,5	7,9	6,4	2,6	6,4	3,8	5,1	3,2	2,9
Outras Rec Capital	0,8	0,0	0,9	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2

Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Organizados pelo autor.

Tabela 4.16: Alto Oeste Potiguar*: Distribuição relativa das Despesas (%), 2003 a 2014.

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DESPESAS TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
DESP CORRENTES	90,6	90,0	92,3	88,8	88,2	87,7	88,8	86,4	89,0	88,0	91,8	90,2
Pessoal e Enc. Sociais	40,1	41,8	43,9	43,1	45,2	41,6	45,5	44,7	46,1	48,4	51,4	50,4
Juros e Enc. Dívida	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Out Desp Correntes	50,4	48,2	48,3	45,7	42,9	45,9	43,2	41,6	42,9	39,6	40,3	39,7
DESP DE CAPITAL	9,4	10,0	7,7	11,2	11,8	12,3	11,2	13,6	11,0	12,0	8,2	9,8
Investimentos	8,9	9,4	7,0	10,4	11,1	11,2	10,2	12,6	9,8	11,0	7,3	8,8
Inversões Financeiras	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1
Amortização da Dívida	0,4	0,6	0,7	0,8	0,7	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9
DESP POR FUNÇÃO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Legislativa	5,0	4,3	4,0	3,9	4,3	3,5	4,5	3,6	3,3	3,8	3,9	3,8
Judiciária	0,8	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Administração	12,5	14,1	16,8	13,2	14,4	15,5	14,2	14,6	13,7	14,5	14,2	12,2
Assistência Social	7,4	7,6	6,1	5,5	5,5	5,2	5,3	5,2	5,2	4,6	5,3	4,2
Previdência Social	2,5	2,5	2,6	2,1	2,1	2,0	2,3	1,6	1,8	1,7	1,4	1,3
Saúde	22,7	21,8	23,9	24,4	23,3	24,5	23,8	23,6	24,8	25,5	27,4	29,0
Trabalho	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Educação	31,2	29,7	28,4	30,4	29,1	29,2	28,6	32,0	30,8	31,1	30,2	32,1
Cultura	0,8	0,8	1,1	1,2	1,2	1,4	2,2	1,8	1,8	1,0	0,4	0,6
Direitos da Cidadania	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Urbanismo	12,0	12,8	12,2	13,4	13,4	12,5	12,2	11,4	12,2	11,3	11,1	10,6
Habitação	0,4	0,8	0,4	0,5	0,4	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0
Saneamento	0,4	1,2	0,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,2	0,4	0,4
Gestão Ambiental	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Agricultura	2,0	1,2	1,1	1,4	1,4	1,6	1,8	1,7	1,9	1,4	2,4	2,3
Comércio E Serviços	0,2	0,1	0,2	0,2	0,6	0,6	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Transporte	0,6	0,8	0,8	0,6	0,7	0,6	0,8	0,7	0,7	0,4	0,4	0,5
Desporto e Lazer	0,7	1,4	0,9	1,1	1,2	1,0	1,6	1,2	1,2	1,5	1,1	0,8
Outras	0,7	0,3	0,6	0,7	1,0	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,2	1,5

Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Organizados pelo autor.

Nota: Essencial à justiça; Segurança Pública; Ciência e Tecnologia; Organização Agrária; Indústria; Comunicações; Energia; Encargos Especiais; Despesas intra-orçamentárias.

Em contraste com a dinâmica urbana de Pau dos Ferros, o quadro de participação da receita própria dos demais municípios da região (Tabela 4.15) permaneceu, em média, bastante baixo, algo em torno de 2% em relação à receita total no período em análise; a fraca base urbana desses municípios pode ser evidenciada, ainda, pela irrisória arrecadação do IPTU e de ISSQN, representando, respectivamente, algo em torno de 0,3% e 0,9%, da receita total. No período 2004-10, o crescimento médio real da receita tributária para os demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar (exclusive Pau dos Ferros) foi de 6,9% a.a., um percentual próximo ao das receitas correntes, que cresceram à média de 5,6% a.a. no período.

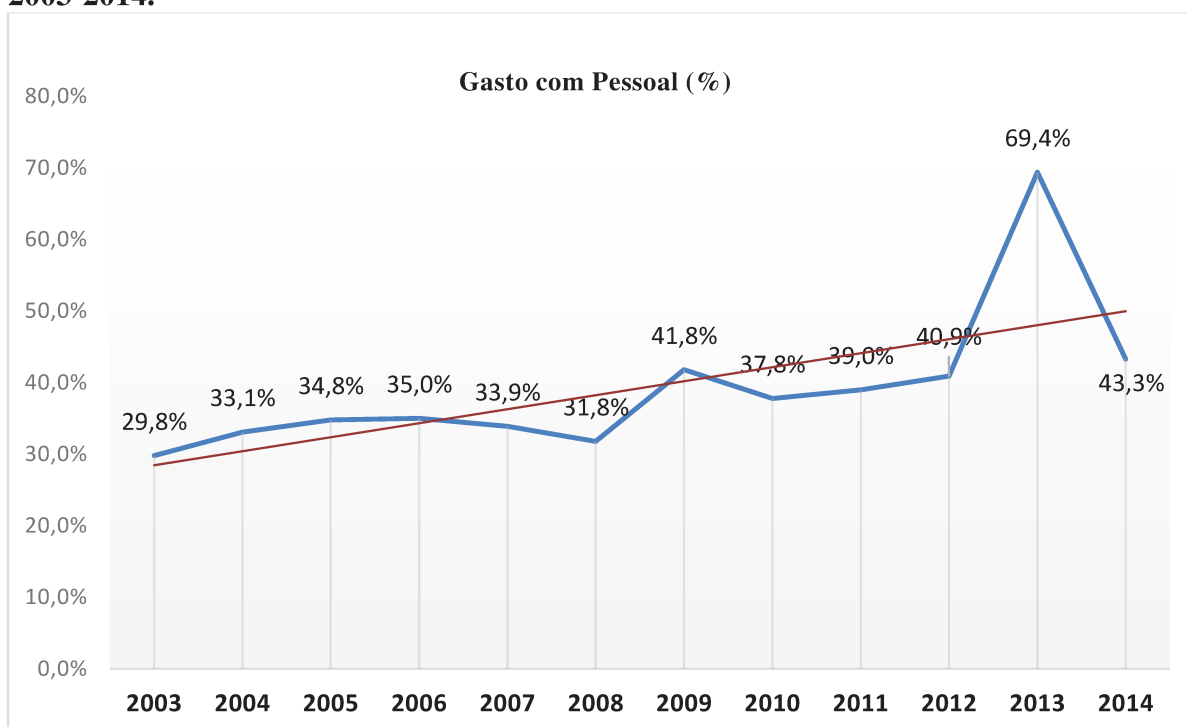
Ou seja, além do alegado fator “caronismo fiscal e relações clientelísticas”, nos médios e pequenos municípios nordestinos¹⁵⁹, tem-se o fato, mais claro, da fraca base econômica de uma estrutura produtiva para tributar¹⁶⁰, advinda da própria natureza do pacto federativo e da estrutura tributária vigente, em que os impostos municipais dependem, necessariamente, da base urbana (como IPTU, ITBI, ISSQN), como pode ser visualizado nos dados.

Quanto à estrutura das despesas, em Pau dos Ferros, conforme dados da Tabela 4.14, as *despesas correntes*, proporcionalmente, se mantiveram elevadas, em torno da média de 90% da despesa total. Dentro destas despesas, os gastos com pessoal e encargos sociais situaram-se dentro de 2/3 do total, entre 2003-08, com aumento a partir de 2009, situando-se em torno de 40% da despesa até o fim da série analisada. A taxa de incremento do gasto com pessoal no município, no período total de análise, 2003-14, foi de 157,9%, ficando em segundo lugar em relação às demais categorias de despesas. Isso é explicado pelo próprio fato da maior parte do aumento das transferências ser de gastos vinculados à saúde e educação, ou seja, de serviços também intensivos em mão de obra.

¹⁵⁹ A CF de 1988 concedeu aos estados e municípios competências tributárias exclusivas e autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar os recursos, podendo, até mesmo, fixar as alíquotas dos impostos (dentro dos percentuais estabelecidos pela Constituição). Nesse sentido, discutia-se a razão de alguns municípios não fortalecerem suas próprias receitas, e uma das questões levantadas foi a de que a maior partilha de recursos preconizadas na Constituição favorecia uma espécie de “caronismo fiscal”, resultando em uma baixa efetividade da tributação no nível local de governo, dada a inviabilidade econômica com a própria estrutura de arrecadação dos pequenos municípios (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1997).

¹⁶⁰ A inexistência de uma base econômica, portanto tributária, é válida para a grande maioria dos pequenos municípios (SANTOS, 1998, p. 32).

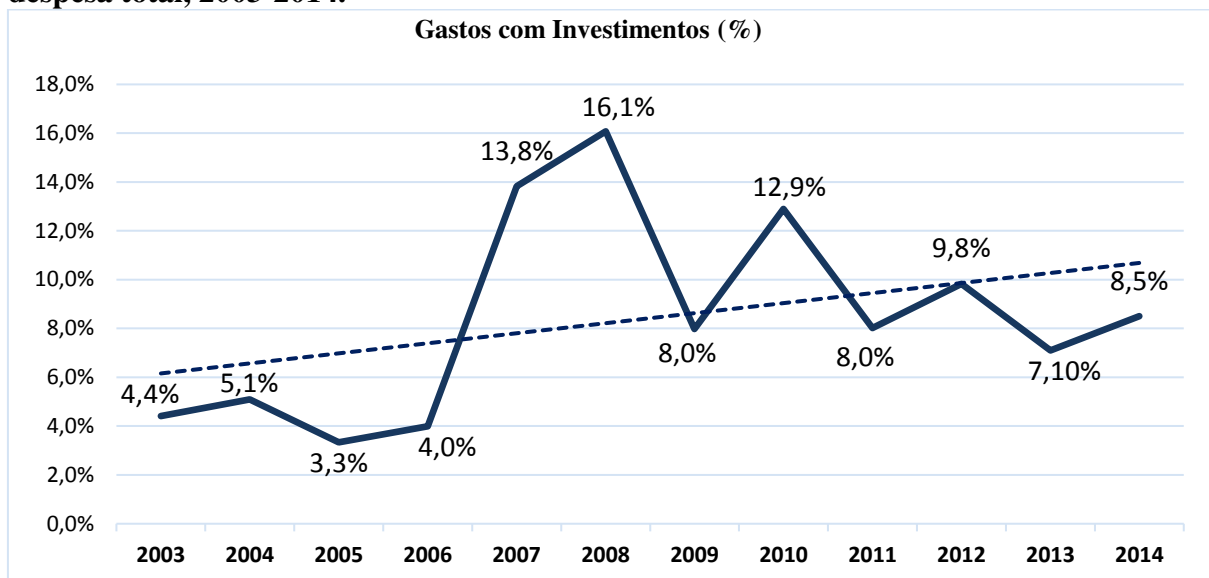
Gráfico 4.4: Pau dos Ferros-RN: participação do Gasto em Pessoal (%) na despesa total, 2003-2014.



Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Elaborado a partir dos dados da tabela 4.14.

A outra categoria em que se divide as despesas em geral são as *despesas de capital*. Conforme indicam os dados, em Pau dos Ferros, as despesas de capital aumentam, basicamente, a partir de 2007, quando passou a se situar em torno de 15% da despesa total, conforme visualização no Gráfico 4.5. O principal componente responsável pela elevação das despesas de capital foi a rubrica *investimentos*, cujas proporções na despesa total atingiram os picos de 13,8% em 2007, e de 16,1% em 2008. O ano do “salto” do investimento foi a partir de 2007, quando essa rubrica foi quase 4 vezes maior que o valor apresentado no ano anterior (em valores reais, de uma cifra de R\$ 0,58 mil em 2006 para R\$ 2,23 mil em 2007); a partir de então, manteve-se com uma participação relativa 2 vezes maior que o subperíodo anterior, de 2003-06, em que a taxa média de crescimento foi negativa (-3% a.a.); já no subperíodo 2007-10, a taxa média de crescimento da rubrica foi de 8,1% a.a., e no seguinte, 2011-14, se manteve em 6,5% a.a. Em termos de incremento real, no período total da análise (2003-14), a rubrica investimento ficou em primeiro lugar, com um incremento total de 242,4%, e crescimento médio anual de 11,8% a.a.

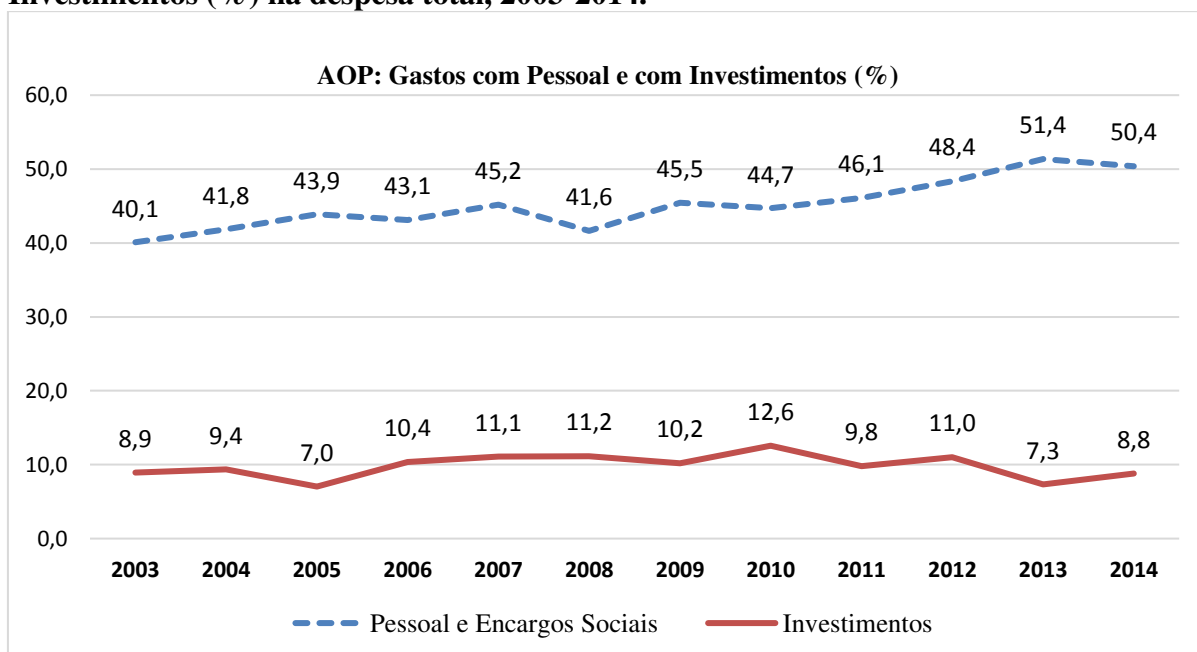
Gráfico 4.5: Pau dos Ferros-RN: participação do Gasto em Investimentos (%) na despesa total, 2003-2014.



Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Elaborado a partir dos dados da Tabela 4.14.

Nos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar, em média, a estrutura da despesa permaneceu em patamar similar: despesas correntes em torno de 90% e despesas de capital com 10% da despesa total. Porém, ao contrário de Pau dos Ferros, como pode ser visualizado no Gráfico 4.6, abaixo, a participação relativa nas despesas correntes com gastos em pessoal foi bem maior, situando-se na média de 45%, fechando a série com 50% da despesa total.

Gráfico 4.6: Alto Oeste Potiguar*: participação do Gasto com Pessoal e em Investimentos (%) na despesa total, 2003-2014.



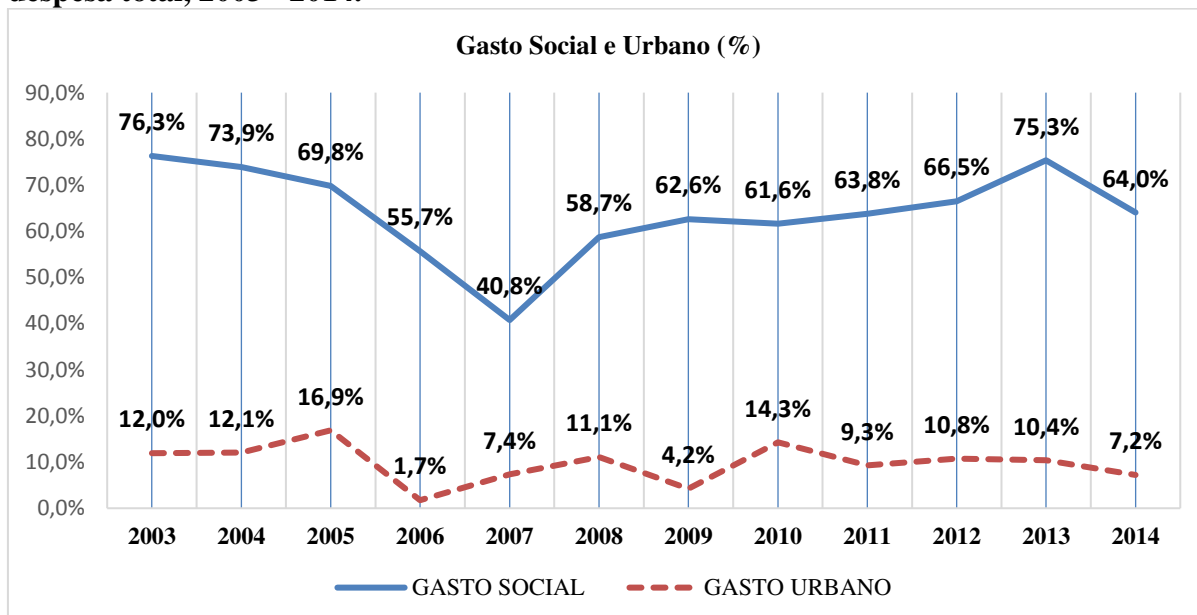
Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Elaborado a partir dos dados da Tabela 4.16.

Nota: *exclusive Pau dos Ferros-RN.

No que se refere à participação do gasto com investimento, na região do Alto Oeste Potiguar, em média, apesar de apresentar um percentual constante no período (em torno de 9%), esta rubrica foi a que menos cresceu, bem ao contrário de Pau dos Ferros. Entre 2003-2014, a taxa de incremento do investimento na região foi de 70,2%, e a taxa média de crescimento anual situou-se em 5% a.a. (abaixo, portanto, das taxas demonstradas pelo município de Pau dos Ferros).

Em relação aos gastos de recursos por funções de governo, os maiores percentuais de gastos apresentados em Pau dos Ferros são nos chamados *gastos sociais*, ou seja, os gastos com *seguridade social* (assistência social + previdência social + saúde), *educação, cultura e desporto e lazer* que representaram, no período 2003-2014, a média de 64% do total do dispêndio. Em segundo, veio o gasto com *Administração*, com uma média de 18%; e, em terceiro, ficou o *gasto urbano*, isto é, os gastos em *urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental e transporte*, situando-se numa média de 10% da despesa, no período. O Gráfico 4.7, abaixo, demonstra a participação relativa dos gastos sociais e urbano na composição da despesa municipal.

Gráfico 4.7: Pau dos Ferros-RN: Participação do Gasto Social e Gasto Urbano (%) na despesa total, 2003 - 2014.



Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Elaborado pelo autor a partir dos dados da tabela 4.14.

Os *gastos sociais* compõem-se, em sua maior parte, de gastos vinculados com saúde e educação, de modo que sua proporção na despesa, e inclusive seu aumento real, tem relação direta com o aumento de transferências de outras esferas, notadamente da União. No município de Pau dos Ferros, no subperíodo 2007-10, as rubricas saúde e educação aumentaram de

modo significativo, apresentando uma taxa de incremento no subperíodo de 530% para a saúde, rubrica social de maior crescimento por conta dos repasses do SUS, e de 21,7% para a educação, segunda maior rubrica em crescimento no subperíodo. Quando considerado o período total da análise (2003-14), a maior taxa de incremento foi dos recursos para a educação, 90,2%, seguida da saúde, com 61,4% de crescimento.

No que diz respeito ao *gasto urbano*, isto é, os gastos em urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental e transporte, estes se mantiveram na média de 9,8% no período analisado. Tal como ocorrido com os gastos sociais, o maior incremento dos gastos urbanos ocorreu no subperíodo de 2007-10, com crescimento de 162%. Dentre as funções urbanas, as rubricas *urbanismo* e *habitação* foram as que mais cresceram, com aumentos reais significativos de repasses, principalmente no subperíodo 2007-10, com uma taxa de crescimento médio de 37,9% a.a. Estes aumentos guardam relação com o surgimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e com Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, no segundo governo Lula¹⁶¹. Já no período 2011-14, todas as rubricas de gasto urbano apresentaram “crescimento negativo” (-4,2% a.a.), o que evidencia a dependência de repasses de transferências intergovernamentais, principalmente da União, coincidindo também com o período de austeridade fiscal do governo Dilma I, que implicou forte queda¹⁶² do investimento público federal.

No período total de análise, 2003-2014, o incremento do gasto urbano em Pau dos Ferros foi de apenas 6,8% (crescimento médio de 0,6% a.a), o que demonstra uma certa “negligência” dos gestores públicos em relação a áreas tão prioritárias para a população, ainda mais quando se refere a uma cidade em que mais de 90% da sua população reside no meio urbano. O exemplo negativo desse fato é a área de saneamento, que não se inclui entre as prioridades de gasto, pois observou-se apenas um pequeno aporte nessa rubrica no exercício de 2008¹⁶³. A evidência do baixo gasto urbano no município de Pau dos Ferros se dá quando se compara este gasto com a média dos demais municípios da região do Alto Oeste Potiguar: para

¹⁶¹ De acordo com Carvalho (2018), o segundo maior valor destinado pelo PAC se concentrava na infraestrutura social e urbana, que incluía habitação e saneamento, com 33,9% do total de recursos; outra política relacionada nesse período foi o PMCMV, lançado pelo governo federal em março de 2009, que também implicava em gastos com infraestrutura urbana.

¹⁶² Com a austeridade imposta no início do governo Dilma, a queda do investimento público federal foi drástica, situando-se em 1% a.a. entre 2011-14; ou seja, bem distante do período de 2006-10, em que o investimento federal cresceu à taxa de 27,6% a.a. (CARVALHO, 2018, p. 12).

¹⁶³ No mesmo ano de inauguração da Praça de Eventos, em 2008, que contou com operação de drenagem e saneamento da área, onde antes existia uma lagoa.

o conjunto da região (exceto Pau dos Ferros), o crescimento do gasto urbano foi de 48,7% (crescimento médio de 3,7% a.a.).

Quanto aos gastos com a estrutura administrativa pública do município, ou seja, aos gastos com *Administração* e com o *Legislativo*, representaram juntos, algo em torno de 20% do total de gastos. No ano de 2007 (salvo erros de informação que por ventura tenham ocorrido e não tenham sido corrigidos para a prestação de contas), essas duas rubricas consumiram, juntas 50% do total da despesa por função. Apresentaram tendência de redução relativa a partir de 2008, situando-se em torno de 17% e 3% respectivamente. Ainda assim, considerando o valor do último ano da série (2014), o montante dos gastos com administração e legislativo equivaleram a 1,6 vezes o valor da receita tributária própria. Dito de outro modo, a despeito do crescimento da arrecadação própria municipal nos últimos anos, os recursos próprios do município equivaliam, no exercício fiscal de 2014, a somente 59,7% da despesa com a máquina administrativa/legislativa do município.

Chama a atenção, ainda, o percentual gasto com a função *agricultura*, que tem seu percentual de despesa aumentada a partir do exercício fiscal de 2010, inclusive com percentuais próximos aos dedicados à função *comércio e serviços* (Tabela 4.14); ou seja, apesar de o município de Pau dos Ferros ser majoritariamente urbano, esta última função recebeu um percentual menor de gastos quando comparado à função agricultura. A Tabela 4.17, abaixo, sumariza as taxas anuais de crescimento das despesas por função, com a respectiva distribuição das prioridades do gasto público, por subperíodos.

Tabela 4.17: Pau dos Ferros-RN: taxas anuais Despesas por Função, 2003-2014

ESPECIFICAÇÃO	Subperíodos			Período total 2003-14
	2003-06	2007-10	2011-14	
Despesas por Função	0,3	10,7	4,4	5,4
Legislativa	1,5	11,1	3,1	3,4
Administração	61,9	-33,4	21,1	13,1
GASTO SOCIAL *	-9,6	27,0	4,6	3,7
GASTO URBANO **	-47,1	37,9	-4,2	0,6
Agricultura	20,7	58,1	-9,6	34,8
Com. & Serviços	-	64,6	-100,0	-
Outros***	-	251,8	4,0	-

Fonte: FINBRA; SICONFI. Atualizados pelo deflator implícito do PIB. (Ano base 2003=100).

* Gasto Social: inclui assistência e previdência social, saúde, educação, cultura, desporto e lazer.

**Gasto Urbano: inclui urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental e transportes.

*** Outros: energia; encargos especiais.

De modo similar, a Tabela 4.18, abaixo, sumariza as taxas anuais de crescimento das despesas por função, com a respectiva distribuição das prioridades do gasto público, por subperíodos (2003-06; 2007-10; 2011-14) e período total de análise (2003-14) para os demais

municípios da região do Alto Oeste Potiguar (exclusive Pau dos Ferros). Na sequência, o Gráfico 4.8 representa a participação relativa do gasto social e do gasto urbano para os demais municípios do Alto Oeste Potiguar.

Tabela 4.18 Alto Oeste Potiguar: Taxas anuais Despesas por Função, 2003-2014

ESPECIFICAÇÃO	Subperíodos			Período total 2003-14
	2003-06	2007-10	2011-14	
Despesas por Função	9,3%	4,9%	3,6%	5,1%
Legislativa	0,4%	-1,7%	8,4%	2,5%
Judiciária	-15,0%	-9,4%	5,9%	-9,5%
Administração	11,5%	5,2%	-0,4%	4,9%
GASTO SOCIAL *	8,9%	6,5%	4,9%	5,5%
GASTO URBANO **	14,3%	-0,1%	-3,0%	3,7%
Agricultura	-2,5%	12,4%	10,3%	6,5%
Com. & Serviços	15,9%	-33,0%	23,8%	11,6%
Outros***	11,2%	3,0%	16,3%	12,9%

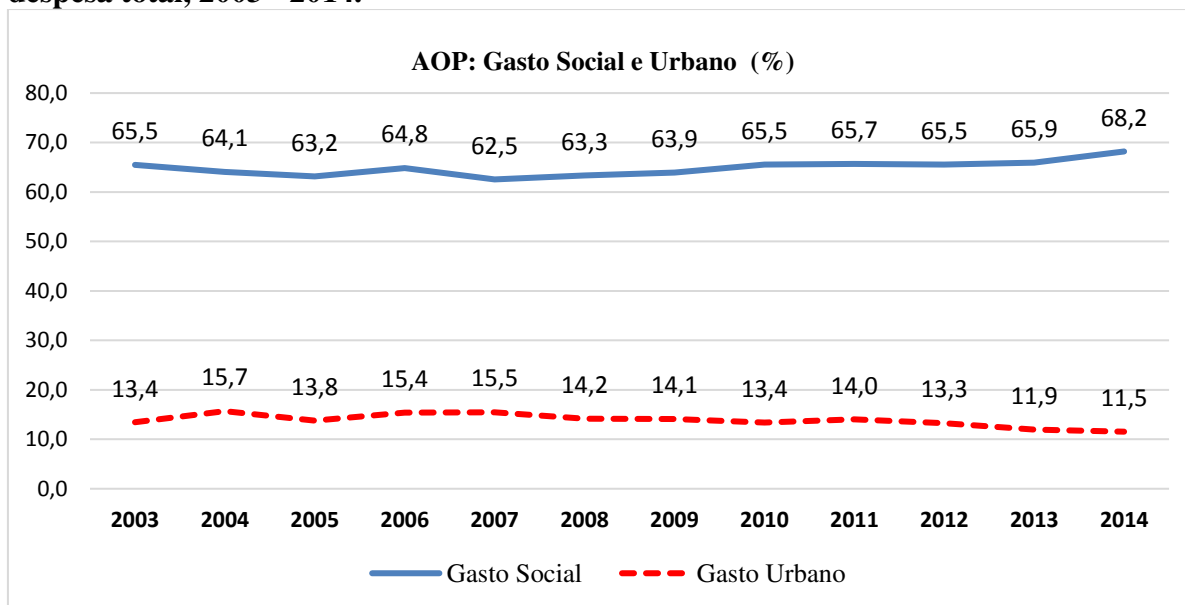
Fonte: FINBRA; SICONFI. Atualizados pelo deflator implícito do PIB. (Ano base 2003=100).

* Gasto Social: inclui assistência e previdência social, saúde, educação, trabalho, cultura, direitos da cidadania, desporto e lazer.

**Gasto Urbano: inclui urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental e transportes.

*** Outros: energia; encargos especiais; despesas intra-orçamentárias; Essencial a justiça; Segurança Pública; Ciência e Tecnologia; Organização Agrária; Indústria; Comunicações.

Gráfico 4.8: Alto Oeste Potiguar*: Participação do Gasto Social e Gasto Urbano (%) na despesa total, 2003 - 2014.



Fonte: STN/ FINBRA; SICONFI. Elaborado pelo autor a partir dos dados da tabela 4.16.

Nota: *exclusive Pau dos Ferros-RN.

Ao comparar as taxas de crescimento, verifica-se que, considerando o período total de análise, Pau dos Ferros e sua região apresentaram crescimento similar das despesas por função, acima de 5%. Analisando por subperíodos, entre 2003-06, Pau dos Ferros teve um crescimento irrisório de 0,3% contra 9,3% para o conjunto dos demais municípios da região; a

situação se inverte nos períodos seguintes, principalmente no subperíodo 2007-10, em que Pau dos Ferros cresce à taxa anual de 10,7% contra 4,9% para a região. O diferencial foi puxado notadamente pelo crescimento do gasto social e urbano no município de Pau dos Ferros que, de taxas negativas no período anterior, passou para 27% e 37,9%, respectivamente, no subperíodo citado. O crescimento urbano de Pau dos Ferros, a partir de meados de 2000, com aumento dos investimentos públicos estaduais e federais e de outras transformações ocorridas no espaço intra-urbano também teve uma contrapartida do gasto urbano municipal.

Em resumo, quanto à prioridade dos gastos, a análise das contas públicas municipais comprova a prioridade do gasto social¹⁶⁴, tanto em Pau dos Ferros, como nos demais municípios da região. Aos gastos com funções sociais, ou seja, os relativos à Assistência Social, Previdência, Direitos da Cidadania, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho, Desporto e Lazer também se incluem os gastos relativos às funções urbanas, ou seja, os gastos com Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental e Transportes. Juntas, estas funções correspondem ao gasto social que, em Pau dos Ferros (Gráfico 4.7), situou-se na média de 70% do total da despesa, e nos demais municípios da região (Gráfico 4.8) correspondeu a 80% da despesa total.

Um outro objetivo da análise dos dados fiscais foi verificar a contribuição do gasto público na dinâmica da urbanização. Para tanto, se fez necessário verificar alguns indicadores relacionados ao investimento realizado pelo município. Conforme metodologia de Garson (2005; 2009), foram obtidos alguns indicadores¹⁶⁵ para averiguar a capacidade de investimento e de endividamento do município de Pau dos Ferros.

A taxa de *investimento efetivo*¹⁶⁶ do município de Pau dos Ferros situou-se em patamar relativamente baixo em relação à receita obtida pelo município. O investimento efetivo municipal, no subperíodo 2003-06, ficou na média de 4,5% a.a. Como já demonstrado, o “salto” ocorre a partir de 2007, quando a taxa média fica em torno de 13,4% no subperíodo 2007-10, e de 8,8% entre 2011-14. Ou seja, o *boom* do crescimento urbano verificado em Pau dos Ferros, a partir de 2007, coincide também com a taxa de investimento efetivo realizado pelo município, que a partir de então manteve tendência de crescimento, fechando na média

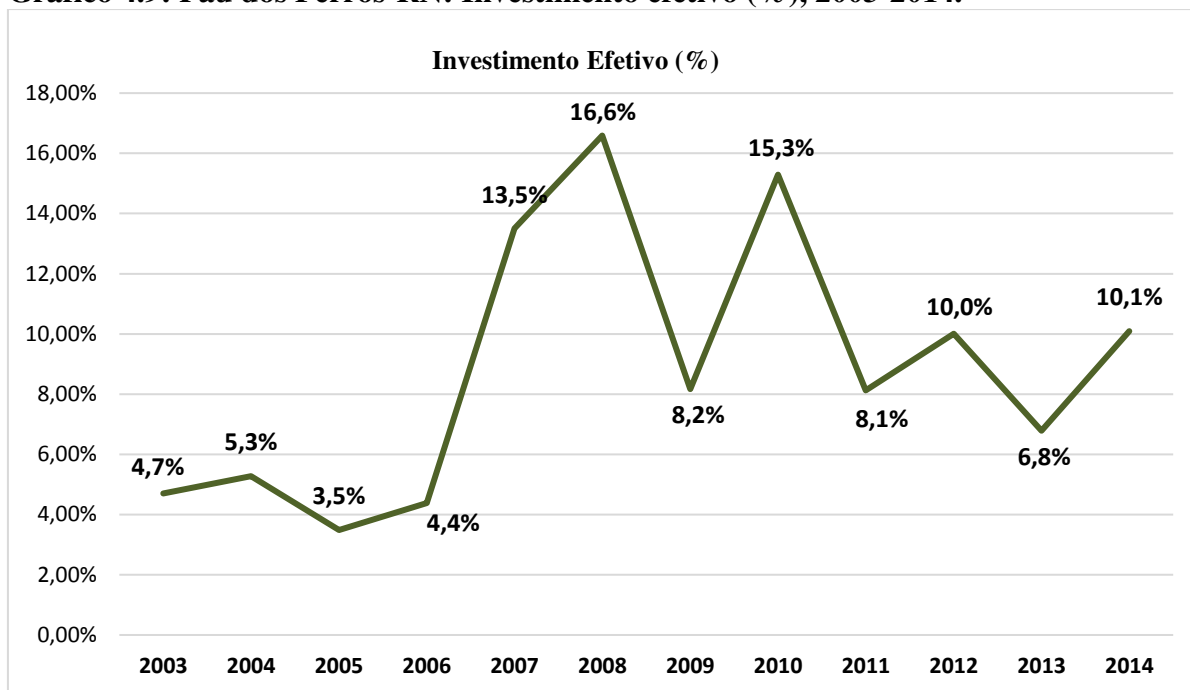
¹⁶⁴ Conforme Garson; Ribeiro (2004, p. 22), o gasto social inclui os gastos com as funções sociais e com as funções urbanas.

¹⁶⁵ Procedemos com as construções dos indicadores apenas para o município de Pau dos Ferros.

¹⁶⁶ Relação obtida a partir da soma do investimento mais inversões financeiras pela receita total líquida. A receita líquida total se refere a receita corrente total menos as deduções da receita corrente. (GARSON, 2005).

de dois dígitos, isto é, na casa dos 11,1% entre 2007-2014, como é possível visualizar no Gráfico 4.9, abaixo.

Gráfico 4.9: Pau dos Ferros-RN: Investimento efetivo (%), 2003-2014.

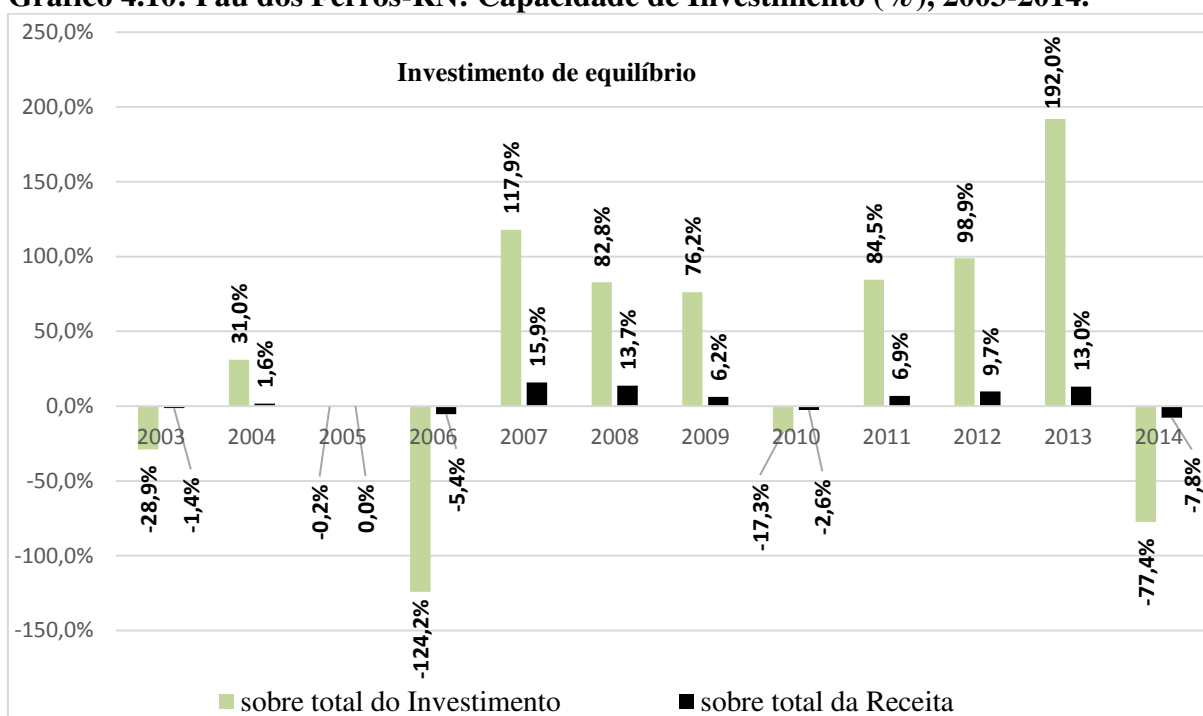


Fonte: Dados do FINBRA; SICONFI. Elaborado pelo autor.

Outro indicador importante relacionado ao investimento público é a capacidade de endividamento. No município de Pau dos Ferros, conforme visualização do Gráfico 4.10, abaixo, a partir do ano de 2007 (ano em que o investimento efetivo passou a ter maior significância no gasto), constatou-se que a maior parte do investimento público foi financiado com déficit, ou seja, o total do investimento realizado não tinha plena cobertura orçamentária, de modo que se recorreu em déficit para a realização do investimento.

De acordo com as informações representadas no Gráfico 4.10, apenas nos exercícios fiscais de 2007 e 2013 o investimento teve suficiente cobertura orçamentária, ou seja, se obteve uma *poupança corrente*¹⁶⁷ (15,9%) acima do montante do investimento. No ano 2008, por exemplo, apenas cerca de 83% do investimento tinha cobertura orçamentária, o que significa que os demais 17% foram financiados com déficit. Para manter o equilíbrio orçamentário no referido exercício, o gasto com o investimento deveria ter se restringido a somente 13,7% da *receita líquida* (16,6 x 82,8).

¹⁶⁷ Poupança Corrente se refere ao saldo da receita corrente subtraído às deduções da receita corrente, menos as despesas correntes e amortização da dívida (GARSON, 2005).

Gráfico 4.10: Pau dos Ferros-RN: Capacidade de Investimento (%), 2003-2014.

Fonte: Dados do FINBRA; SICONFI. Elaborado pelo autor.

O movimento descrito, a partir de 2007, demonstra uma oscilação na capacidade de investimento do município de Pau dos Ferros. Observando a capacidade de investimento sobre o total da receita, nos exercícios de 2010 e 2014, essa oscilação vai de um valor positivo de dois dígitos para valores negativos¹⁶⁸, *sobre o total do investimento e sobre o total da receita*. A capacidade de investimento em relação à receita total, no equilíbrio de curto prazo¹⁶⁹, ficou na média de 6,9% entre e 2007-14.

Quanto à questão das fontes de recursos para o financiamento de investimentos e inversões líquidas, o estudo de Garson (2005, p. 6) considera três categorias de recursos: *i) os recursos de geração externa, aqueles obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital; ii) os recursos de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas; e, iii) as despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal – os restos a pagar processados.*

Dado o contexto de dependência do município por transferências, pôde-se verificar que entre os recursos de geração externa prevaleceram as *transferências de capital*, em sua maioria de repasses intergovernamentais da União. No período em análise, não consta nenhuma

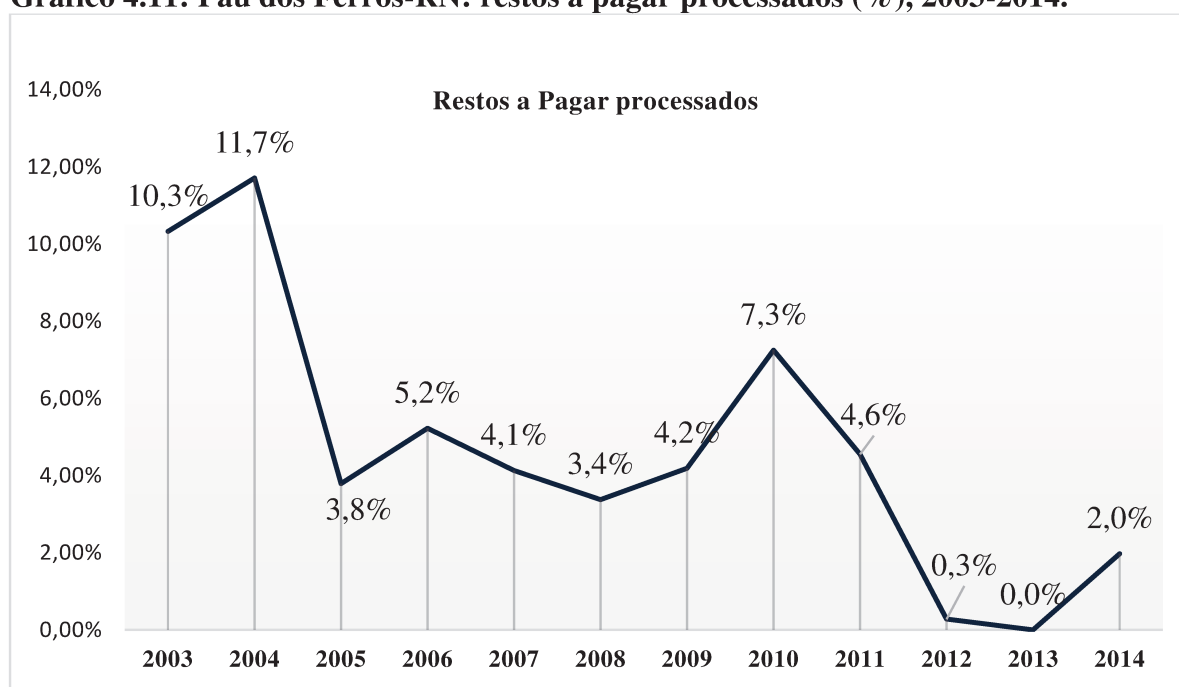
¹⁶⁸ Os percentuais negativos sobre o total do investimento e sobre o total da receita significam que a poupança corrente também foi negativa, de modo que o déficit orçamentário se apresenta elevado no respectivo exercício fiscal.

¹⁶⁹ Faz-se menção apenas ao curto prazo, visto os recursos para investimentos serem referentes apenas ao exercício fiscal.

operação de crédito realizada pelo município. Já os recursos de geração interna, observando os recursos de *poupança corrente*, apenas em dois exercícios fiscais (2007 e 2013), se mostraram suficientes para cobrir os investimentos. Por fim, os *restos a pagar processados* se mantiveram controlados e dentro de média de 4% da despesa total efetuada pelo município, conforme pode ser visualizado no Gráfico 4.11, abaixo, observando o período de expansão do investimento, ou seja, a partir do exercício fiscal de 2007.

As informações demonstradas no Gráfico 4.11 revelam, assim, um baixo grau de endividamento, o que sugere a possibilidade de o investimento efetivo municipal continuar crescendo. Que dizer, do ponto de vista dos recursos internos para investimentos, os *restos a pagar processados* poderiam aumentar em determinados períodos para fazer face ao investimento em determinados anos, consoante com o “ciclo político” de (re)eleição¹⁷⁰. Essa situação não se aplica, no entanto, ao município de Pau dos Ferros, cuja maior parte da receita corrente é proveniente de repasses dos demais entes federados (estado e União), existindo um controle maior do gasto desde a sua emissão na fonte (vinculação de receitas) e, portanto, um cuidado maior na prestação de contas para não comprometer os repasses “líquidos e certos”.

Gráfico 4.11: Pau dos Ferros-RN: restos a pagar processados (%), 2003-2014.



Fonte: Dados do FINBRA; SICONFI. Elaborado pelo autor.

¹⁷⁰ Em estudo em que são analisados os dados fiscais da região metropolitana de Natal-RN, entre os anos de 2008 a 2012, constatou-se uma relação inversa entre endividamento (restos a pagar processados) e a capacidade de investimento efetivo. No respectivo período, observou-se uma tendência de crescimento significativo do montante de restos a pagar processados superior a 477%, “o que confirma uma prática comum dos governos municipais de gerar receita para os anos posteriores, na maioria das vezes com endividamento”. (ALMEIDA *et. all*, 2015, p. 317).

Desse modo, o baixo endividamento é devido à própria inexistência de *operação de crédito* pelo município, ou seja, a única fonte de recursos externos são as transferências de capital, feitas em sua maior parte pela União, como já frisado. Neste caso, a situação de Pau dos Ferros é de uma espécie de “paradoxo do investimento”: dado o baixo endividamento, infere-se que o município poderia investir mais, porém, não investe porque é dependente de recursos externos; e a dependência do município por transferências intergovernamentais (em sua grande maioria vinculadas) é a razão tanto do baixo endividamento quanto da ausência de maior investimento por parte do poder público local; e como apontaram Garson; Ribeiro (2004), nas pequenas cidades, os investimentos dependem de transferências de capital, de caráter discricionário e restritas ao exercício fiscal; portanto, inadequadas ao financiamento dos investimentos no longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação do Estado no Nordeste brasileiro data desde o começo do século XX, no contexto das “obras contra as secas” na região do semiárido. A atuação estatal se concentrava em programas emergenciais e na busca da “solução hidráulica” para fazer frente às calamidades sociais.

Nos governos Vargas, o combate às secas deixava de ser um “programa de governo” para virar uma obrigação constitucional, ou seja, se tornar uma “política de Estado”. O governo fixava um percentual da renda tributária da União (3%) para ações de combate permanente aos efeitos das secas; e são criadas, também, em meados dos anos 1940 e no início dos anos 1950, um conjunto de instituições federais (como DNOCS, CHESF, BNB), para atuação na região Nordeste.

Vai ser, todavia, a partir do ano de 1959, com a criação da SUDENE, no governo Kubistchek, que se planeja uma outra forma de atuação estatal na região. Sob a coordenação do novo órgão, ocorria a passagem da política hidráulica/assistencialista (embora esta não deixasse de continuar acontecendo) para uma política mais estruturante, planejada com políticas explícitas de desenvolvimento regional; e, assim, a economia nordestina passaria a se integrar produtivamente à dinâmica de desenvolvimento do Centro-Sul do país, a partir do início dos anos 1960, por meio da migração de capitais produtivos do Sudeste, em sua maior parte, de São Paulo. Iniciavam-se as transformações estruturais na economia e na sociedade nordestinas, que avançaram, principalmente nas décadas de 1970-80, tornando a região mais industrializada e urbanizada, e a economia regional mais “solidária” ao desenvolvimento da economia nacional.

Os anos 1990 são marcados pelo neoliberalismo e desmonte das políticas nacional e regional de desenvolvimento. Ainda assim, a urbanização prosseguiu na região Nordeste, inclusive no semiárido. Nos espaços “não-dinâmicos” da economia regional, continuou a presença do Estado, agora ancorado principalmente no gasto social, advindo dos efeitos da Constituição Federal de 1988.

No período recente, após anos 2000, com a região Nordeste mais integrada e urbanizada, inclusive na sua parte semiárida (cujas taxa de crescimento demográfico tendeu a convergir com a parte “fora do semiárido”), o crescimento da economia brasileira, no período 2003-2014, bem como as políticas públicas nacionais produziram efeitos maiores do que os

instrumentos de políticas regionais, atuando como *políticas regionais implícitas*, notadamente no interior da região, com destaque para as políticas permanentes de saúde e de educação superior.

No recente período da urbanização brasileira, a desconcentração de determinadas atividades econômicas e, de um modo geral, a descentralização de políticas públicas resultaram na emergência de novas centralidades fora das regiões metropolitanas. Modificaram-se algumas hierarquias e algumas cidades passaram a adquirir novas funções dentro da rede urbana.

Foi dentro desse contexto mais geral da urbanização que se inseriu nosso estudo. No período recente, após anos 2000, a cidade de Pau dos Ferros-RN, situada em pleno Semiárido, aumentou sua centralidade, tornando-se um importante nó, classificada no terceiro nível na hierarquia urbana (centro sub-regional A).

Nesse sentido, o objetivo geral desse estudo foi verificar o que fez Pau dos Ferros ganhar centralidade em sua própria região e galgar uma melhor posição na rede urbana estadual do estado do Rio Grande do Norte. Como objetivos específicos foram analisamos: *i)* a expansão do ensino superior público após anos 2000 e seu papel na determinação da centralidade de Pau dos Ferros; *ii)* a dinâmica do mercado de trabalho em Pau dos Ferros e em sua região, na última década, 2000-2010; e, *iii)* a estrutura do gasto público local (gasto social e gasto urbano) e sua relação com o aumento da urbanização.

A hipótese norteadora foi a de que o aumento da centralidade da cidade de Pau dos Ferros teve, na ação do Estado – com as políticas públicas permanentes de saúde e de educação superior, principalmente, aumentando a quantidade de serviços especializados regionais e os gastos correntes do setor público (nos níveis federal, estadual e municipal) – o elemento de estruturação da rede urbana por ela comandada.

A pesquisa comprovou que a cidade de Pau dos Ferros-RN tem no Estado (nos níveis federal, estadual e municipal) o principal responsável pelo seu desenvolvimento urbano, pelo aumento da centralidade e, portanto, pela própria definição da hierarquia urbana na região. No percurso desse estudo, pôde-se destacar, em linhas gerais: primeiro, a importância regional atribuída pelo Estado à cidade, fazendo abrigar em seu território importante estrutura pública de serviços (federal e estadual); segundo, decorrente da criação de municípios nos anos 1960, inclusive com desmembramento do território municipal, cujos efeitos maiores na região rebateram a partir dos efeitos da Constituição Federal de 1988, com a descentralização de

algumas políticas públicas e o aumento do montante de recursos de transferências intergovernamentais para estes municípios; e, terceiro, mais recente, a partir dos anos 2000, a expansão e interiorização dos serviços de saúde e, principalmente, da oferta de ensino superior público na cidade.

Nos anos recentes (após 2000), a descentralização e interiorização das políticas públicas de saúde e de educação superior trouxeram repercussões positivas para toda a região Nordeste, notadamente para o semiárido, e naquelas cidades onde já existia uma importância regional atribuída pelo Estado, caso de Pau dos Ferros, situada em uma área de fronteira com mais dois estados (Paraíba e Ceará), esses impactos foram maiores. Ampliaram-se as funções desempenhadas pela cidade, agora especializando-se em serviços de saúde de média complexidade e de ensino superior. A existência de 3 (três) instituições de ensino superior públicas no território da cidade aumentou a sua área de influência, tornando Pau dos Ferros, portanto, um pólo regional de prestação de serviços.

Em relação à dinâmica do mercado de trabalho, a importância regional e o *status* de cidade intermediária de Pau dos Ferros faz dela um importante mercado de trabalho para a população; no entanto, ainda não habilita a cidade a desempenhar a função de *bacia de empregos* na região, haja vista o elemento propulsor do emprego está assentado, basicamente, no gasto público.

Representando a parcela de 35,6% do PIB municipal (média de 2003-2014), o setor público tem uma importância considerável na dinâmica urbana de Pau dos Ferros, o que repercute na dinâmica do emprego e da renda, e no terciário. Ademais, os dados fiscais do município demonstraram, pois, que Pau dos Ferros não foge à regra geral dos demais pequenos municípios brasileiros, ou seja, é dependente de transferências intergovernamentais. O aumento real do valor das transferências intergovernamentais, no período 2003-2014, também provocou o aumento do gasto social (funções sociais e urbanas). Já o investimento municipal (gasto com funções urbanas) também aumentou, mas ainda de forma insuficiente e sem sustentação no longo prazo, haja vista ser de fontes externas e sempre restrita ao exercício fiscal. Os indicadores de gasto social corroboraram a importância do gasto público local na sustentação da urbanização de Pau dos Ferros e sua região.

No Semiárido nordestino, mais urbanizado, a presença do Estado é mais sentida e também mais necessária, dada a dependência de transferências governamentais de recursos por parte dos pequenos municípios. Assim, a ampliação das políticas públicas e do gasto corrente municipal, decorrentes dos efeitos da CF de 88, refletem a forma de produção do

urbano em determinados espaços da região, ou seja, um urbano dinamizado pelo fluxo de renda proveniente do Estado.

Cabe reafirmar, aqui, que a redução desse quadro de dependência só pode ocorrer dentro da retomada do crescimento econômico e de uma política nacional de desenvolvimento (CANO, 2002). Em outras palavras, o desenvolvimento urbano e regional deve estar integrado a um projeto de desenvolvimento nacional ou ele não existe. Para isso, em consonância com o pensamento do referido autor, o requisito é o rompimento com os ditames da política neoliberal e a retomada da “soberania nacional” na execução das políticas econômicas. Uma situação nada trivial, que dependeria de grande vontade política e amplo consenso social, fatores esses ausentes na conjuntura política nacional, principalmente após o fim do curto ciclo de crescimento econômico, em 2014, e a subsequente crise econômica e política, cujos efeitos se estendem até o momento presente.

Outra questão regional e nacional, imprescindível para o desenvolvimento do país, é, pois, o enfrentamento da questão social (CANO, 2008; BRANDÃO, 2007). Para isso, se faz necessária, além da continuidade de políticas de transferências de renda às pessoas em situação de vulnerabilidade social, a distribuição de ativos, como educação superior, por exemplo. Como se comprovou nos anos 2000, esse ativo foi fundamental na melhoria dos indicadores sociais, ao permitir a redução da desigualdade e a ascensão social de um contingente da população que estaria excluído do acesso à Universidade, caso não fosse a interiorização e expansão do ensino superior ocorrido após 2003. Em cidades do interior do país, notavelmente no Semiárido nordestino, como demonstrou esse estudo, a política educacional constituiu, indubitavelmente, um fator de desenvolvimento regional.

Os avanços nos indicadores socioeconômicos da região Nordeste, ocorrido dos anos 2000 até 2014, sinalizam a necessidade de consolidação de uma rede de proteção social, tanto de políticas públicas permanentes de saúde e educação superior, quanto de políticas públicas de transferências diretas de renda, das quais são exemplos o BPC e o PBF. Tais políticas, em algumas realidades nordestinas, são mais efetivas que os tradicionais instrumentos de política regional (FNE e FDNE, por exemplo); fato que atesta a importância do gasto social no crescimento e no desenvolvimento do Nordeste.

É fato que uma sociedade mais urbanizada, realidade inclusive para o semiárido nordestino, demanda mais serviços públicos e mais políticas estruturantes. Num contexto de “austeridade neoliberal permanente”, os efeitos da reversão do processo de desenvolvimento,

ocorridos na última década, podem ser perversos, principalmente diante do quadro de desigualdade ainda persistente no Nordeste, em particular na sua porção semiárida.

Para a cidade de Pau dos Ferros e sua região, dada a importância do Estado na sustentação desse urbano, o contexto de crise econômica vivenciado desde o ano de 2015, com redução do investimento público e recuo nas políticas sociais, tende a ser sentida, com rebatimento direto e indireto na dinâmica urbana-regional. Este fato, não tratado aqui no trabalho, exige um outro esforço de investigação, inclusive, com a análise dos vários tipos de gastos públicos, além do gasto da administração pública municipal, na cidade e na região.

Conclui-se, portanto, acerca da relevância do papel do Estado, que é imprescindível a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento capaz de gerar crescimento econômico com inclusão social. Nas condições de uma região periférica, sem um projeto nacional de desenvolvimento, as cidades continuarão na dependência dos recursos disponíveis na região e de fora da região, e serão sempre elos frágeis de uma dinâmica urbano-regional dependente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A Capacidade de gastos dos municípios brasileiros: *arrecadação própria e receita disponível*. In: **Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, jun./ 2000. pp. 35-57.

AFFONSO, R. *A crise da Federação no Brasil*. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 321-337, 1994.

_____. *Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada*. **Economia e Sociedade**, Campinas, (14): 127-152, jun./ 2000.

ARAÚJO, L. A. de; LIMA, J. P. R. *Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do semiárido nordestino*. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 33, jul./dez. 2009.

ARAUJO, J. A.; MORAIS, G. A. S. *Desigualdade de renda e sua decomposição no Brasil e nas regiões brasileiras*. **Revista Econômica do Nordeste (REN)**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 35-49, out./dez., 2014.

_____. *Desigualdade de renda e sua decomposição no Nordeste brasileiro*. **Revista Econômica do Nordeste (REN)**, Fortaleza, v. 46, n. 1, p. 41-56, jan-mar., 2015.

ALMEIDA, L. S. B. *et. all. Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana*. In: CLEMENTINO, M. do L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **NATAL: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (Série estudos comparativos).

ANDRADE, M. C. [1963]. **A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

AMARAL FILHO, J. *Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e novo regime de crescimento econômico no Ceará*. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. (pp. 367 – 385).

ARAÚJO, D. S. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. 329 f. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, 2009.

_____. *Estado, espaço e acumulação tardia do capital industrial no Rio Grande do Norte: o efeito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) no processo de industrialização e criação de empregos (1985/00)*. In: PEREIRA, W. E. N. et. all. (Orgs.). **Recortes analíticos sobre emprego formal, cidades médias e políticas públicas no Nordeste** [on line]. Natal: EDUFRN, 2016. (pp. 192 – 226).

_____.; CLEMENTINO, M. L. M.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. *A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho*. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2015. (Série Estudos Comparativos). (pp. 113 – 142).

ARAÚJO, T. B. *Nordeste, Nordestes: que Nordeste?* In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP; Editora UNESP, 1995. (pp. 125 – 155).

_____. *Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. **REN**, BNB, Fortaleza, 4-6/ 1999.

_____.; GUIMARÃES NETO, L. *A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional*. (Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199 a 224, jan./jun., 2015.

ARAÚJO, J. B. **Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000**. 319 f. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, 2017.

ARRETCHE, M. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, jun./ 2004.

_____. *Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira*. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 69 - 85, jun. 2005.

AZEVEDO, A. de. **Estrutura Econômica do Rio Grande do Norte**. Mossoró, 1961. (Coleção Mossoroense – nº 57).

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) - (exercício 2008)**. Fortaleza. BNB, 2008. Disponível em: http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Resultados_e_Impactos_2008.pdf. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2009). Fortaleza. BNB, 2009. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/proposicao-condel-030-2010-anexo-relatorio-bnb.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2010). Fortaleza. BNB, 2010. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/proposicao-condel-037-2011-anexo-impactos-fne.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2011). Fortaleza. BNB, 2011. Disponível em: http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/5_FNE_2011_-_resultados_e_impactos.pdf. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2012). Fortaleza. BNB, 2012. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Relatorio-Resultados-Impactos-FNE-2012.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2013). Fortaleza. BNB, 2013. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Relatorio-Resultados-Impactos-FNE-2013.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2014). Fortaleza. BNB, 2014. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Relatorio-Resultados-Impactos-FNE-2014.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2015). Fortaleza. BNB, 2015. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/conselhodeliberativo/documentos/relatorio-impactos-2015-fne.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2016). Fortaleza. BNB, 2016. Disponível em: <http://sudene.gov.br/images/2017/comitetecnico/C5-Relat%C3%B3rio de Resultados e Impactos 2016 revisao vernacular.pdf>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Relatório de Resultados e Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)** - (exercício 2017). Fortaleza. BNB, 2017. Disponível em: http://www.sudene.gov.br/images/2018/arquivos/7_-_FNE-Relat%C3%B3rioResultadosImpactos2017.pdf. Acesso em: dez./ 2018.

BARRETO, J. J. **PAU DOS FERROS** – *história, tradição e realidade*. Natal: Clima, 1987.

BEZERRA, J. A. **A cidade e a região de Pau dos Ferros: por uma geografia da distância em uma rede urbana interiorizada**. 431 f. (Tese de doutorado). Universidade Estadual do Ceará – UECE, 2016.

BEZERRA, J. R. **Análise morfológica do processo de urbanização de Pau dos Ferros – Rio Grande do Norte**. 148 f. (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, 2018.

BRANCO, M. L. C. *Cidades Médias no Brasil*. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. (pp. 245 – 271).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até a Ec n. 99/2017. Brasília: STF, 2018.

_____. **Lei nº 7827, de 27/09/1989**. Atualizada até a lei 13.682/2018. Brasília: Planalto, 2018.

_____. **Lei Complementar nº 125, de 03/01/2007**. Brasília: DOU, 04/01/2007.

_____. **Medida Provisória nº 2.156-5, de 24/08/2001**. Brasília: DOU, 27/08/2001.

BREMAEKER, F. E. J. *As receitas tributárias municipais em 2015*. **OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS**. Rio de Janeiro, jan./ 2017.

BUARQUE DE HOLANDA, S. [1936]. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

CANO, W. *Agricultura e Urbanização*. **Revista Reforma Agrária**, v. 16, n. 1, p. 9-13, abr./jun. 1986.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995**. 2. ed. rev. aum. Campinas-SP: UNICAMP, IE, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP, 2).

_____. *Questão Regional e Política Econômica Nacional*. In: Castro, A.C. (Org.) BNDES, v. 3. **Desenvolvimento em debate**: Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro II. Rio de Janeiro: MAUAD; BNDES, 2002. (pp. 275 – 307).

_____. [1977]. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 5. ed. Campinas-SP: UNICAMP. IE, 2007.

_____. **Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980**. Texto para Discussão. IE-UNICAMP, Campinas-SP, n. 193, jul. 2011a.

_____. *Questão regional e urbana no Brasil: alguns impasses atuais*. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas-SP: Ed. Unicamp, 2011b. (pp. 267-286).

_____. *Urbanização: crise e revisão de planejamento*. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2011c. (pp. 117-145).

_____. *Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil*. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2011d. (pp. 181 - 205).

CAPISTRANO DE ABREU, J. **Capítulos de História Colonial (1500 – 1800) & Os caminhos antigos e o povoamento do Brasil**. 5. ed. revista, prefaciada e anotada por José Honório Rodrigues. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1963.

CARDOSO DE MELLO, J. M. [1982]. **O Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10. ed. Campinas-SP: UNICAMP, IE, 1998.

CARVALHO, O. *Nordeste: a falta que o planejamento faz*. In.: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. (pp. 303 – 366).

_____. *O soerguimento do DNOCS (a Propósito do seu I Centenário)*. **Revista Conviver Nordeste Semiárido**. V. I, n. 6. Fortaleza: DNOCS/ BNB–ETENE, 2009.

CARVALHO, C. P. C. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. 2. ed. rev. e ampl. Maceió: EDUFAL, 2007.

_____. *O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido*. **REN**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 160-184, jul-set., 2014.

_____. *O Desenvolvimento da Região Nordeste nos Anos Pós-Sudene (2000-2016)*. **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, v.39, n.134, p.21-36, jan./jun. 2018.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: todavia, 2018.

CASCUDO, L. da C. **Nomes da Terra: Geografia, História e Toponímia do Rio Grande do Norte**. Natal: Fundação José Augusto, 1968. (Coleção Cultura).

CLEMENTINO, M. L. M. **O Maquinista de algodão e o capital comercial**. Natal-RN: EDUFERN, 1986.

CLEMENTINO, M. do L. M. **Complexidade de uma urbanização periférica**. 307 f. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, 1990.

_____. **Economia e Urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70**. Natal-RN: EDUFERN, 1995.

_____. *Rio grande do Norte: novas dinâmicas, mesmas cidades*. In: GONÇALVES, M. F; BRANDÃO, C. A; GALVÃO, A. C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003. (pp. 387 – 404).

_____. *O algodão e a vida urbana*. **Economia política do desenvolvimento**. Maceió, vol. 3, Edição Especial, p. 71-80, ago. 2010

_____.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. *Transformações recentes na economia da região metropolitana de Natal*. In: CLEMENTINO, M. L. M.; PESSOA, Z. S. (Orgs.). **Natal: uma metrópole em formação**. Natal: editora da UFRN; Observatório das metrópoles, 2009. (pp. 23 – 48).

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Construindo o Conceito de Cidade Média*. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. (pp. 23 – 33).

COSTA, F. R. da. **Inundações urbanas no Semiárido Nordestino: o caso da cidade de Pau dos Ferros – RN**. 86 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Biociências. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, 2010.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L.G. *O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra*. **Estudos Cebrap**, 23, 1980.

DANTAS, J. R. Q.; CLEMENTINO, M. L. M. As cidades médias interiorizadas no desenvolvimento do Nordeste brasileiro: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN). **In:** CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013. Salvador. **Anais...** Salvador, 2013. CD-ROOM.

DANTAS, J. R. Q. **As cidades médias no desenvolvimento regional: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN)**. 260 f. (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2014.

_____.; CLEMENTINO, M. L. M.; FRANÇA, R. S. *A cidade média interiorizada: Pau dos Ferros no desenvolvimento regional*. **In: XIII SEMINARIO INTERNACIONAL RII**, Salvador – BRASIL, set./ 2014.

ESTEBAN, A.; LÓPEZ, A. *El papel de las ciudades medias em España: presente y futuro*. **URBANISMO COAM** (Revr. Colegio Arquit. Madrid), n. 6, 1989.

FAGNANI, E. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 198, nov./ 2011.

FARIA, V. O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes. **Estudos CEBRAP**. São Paulo, Edições CEBRAP, nº 18, pp. 91- 116, 1976.

FERNANDES, A. C.; CANO, W. [2005]. *O Movimento do Pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo*. In: CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2011. (pp. 287-325).

FREITAS, A. M. de. **PAU DOS FERROS CENTENÁRIO: Sinopse**. Mossoró: editora Comercial, 1956.

FURTADO, C. [1959]. **Formação Econômica do Brasil**. 23 ed. São Paulo: Nacional, 1989.

_____. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. **NOVOS ESTUDOS** nº 1, dez./ 1981.

_____. **A fantasia desfeita**. (Obra autobiográfica de Celso Furtado). Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.

_____. *O Subdesenvolvimento Revisitado*. **Economia e Sociedade**, Campinas, nº. 1, pp. 05-19, ago./ 1992.

GARSON, S. *Capacidades e limites à participação dos municípios no financiamento do desenvolvimento urbano*. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., Salvador, BA, 2005.

_____. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

_____.; RIBEIRO, L. C. Q. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. Projeto: **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**. (Relatório de atividade 3c). Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2004.

GÓES, C.; KARPOWICZ, I. *Inequality in Brazil: A Regional Perspective*. INTERNATIONAL MONETARY FUND, September, 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/10/31/Inequality-in-Brazil-A-Regional-Perspective-45331>. Acesso em: nov./ 2018.

GOMES, R. C. C. *O urbano no Rio Grande do Norte: uma realidade diversa*. **Confinos** [online]. Nº 32 (Dossiê Rio Grande do Norte), pp.01-14, set./ 2017.

GTDN: uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste [1959]. 2. ed. Recife: Assessoria Técnica da SUDENE, 1967. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/PDEN%20-%20segunda%20edicao.pdf> . Acesso em: 18/04/2015.

_____.; et. all. *A metrópole de Natal na rede urbana brasileira e sua configuração interna*. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Orgs.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Letra Capital, 2015. (Série Estudos Comparativos). (pp. 45 – 82).

GUIMARÃES NETO, L. **O Emprego Urbano no Nordeste: situação atual e evolução recente 1950/70**. Recife: BNB, ETENE, GEDUR, 1976.

_____. **Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva**. Recife: FUNDAJ; Editora Massangana, 1989.

_____. Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 86, pp. 123-152, set./dez., 1995.

_____. *Trajetória econômica de uma região periférica*. **ESTUDOS AVANÇADOS**, 11 (29), 1997.

_____. *Mercado de trabalho no Nordeste – 2000-2010: avanços e desafios*. In: GUIMARÃES, P. F.; AGUIAR, R. A. de; LASTRES, H. M. M.; SILVA, M. M. da. (orgs.) **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. (pp. 421-452).

G1 RN. RN amplia capacidade instalada de energia eólica e se mantém na liderança da produção do Brasil. 01 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/02/01/rn-amplia-capacidade-instalada-de-energia-eolica-e-se-mantem-na-lideranca-da-producao-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 02/02/2019.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. **Transformações na Estrutura Produtiva Global, Desindustrialização e Desenvolvimento Industrial no Brasil: Uma Contribuição ao Debate**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 255, jun., 2015.

IBGE. **Censo Agrícola de 1960 (Ceará – Rio Grande do Norte)**. *Série Regional. Vol. II; Tomo IV – 2ª Parte*. Rio de Janeiro: IBGE, 1969. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário (1970). Rio Grande do Norte**. *Série Regional. Vol. III; tomo VIII*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário (1975). Rio Grande do Norte**. *Série Regional. Vol. I; tomo VIII*. Rio de Janeiro: IBGE, 1979. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário (1980). Rio Grande do Norte**. *Vol. II; tomo III; Número 10*. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário (1985). Rio Grande do Norte**. *Censos Econômicos de 1985. Número 12*. Rio de Janeiro: IBGE, 1985. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário (1995-1996). Rio Grande do Norte**. *Número 10*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03/05/2017.

_____. **Censo Agropecuário 2006**. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário/censo-agropecuário-2006>. Acesso em: maio./ 2017.

_____. **Censo Agropecuário 2017**. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: dez./ 2018.

_____. **Censo Demográfico de 1960**. (Rio Grande do Norte – Paraíba). *Série Regional. Vol. 1; tomo V*. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2017.

_____. **Censo Demográfico de 1970**. (Rio Grande do Norte). *Vol. 1; tomo VIII*. Rio de Janeiro: IBGE, 1973. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2017.

_____. **Censo Demográfico de 1980**. (Mão de obra. Rio Grande do Norte). Vol. 1; tomo V; Número 10. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15/05/2017.

_____. **Censo Demográfico de 1991**. (Mão de obra. Rio Grande do Norte). Número 12. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. Disponível em: Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/>. Acesso em: 18/09/2017.

_____. **Censo Demográfico 2000**. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/cd/defaultcd2000.asp?o=22&i=P>. Acesso em: várias datas/2017.

_____. **Censo Demográfico 2010**. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/cd/defaultcd2010.asp?o=4&i=P>. Acesso em: várias datas/ 2017.

_____. **Região de Influência das Cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: nov./ 2017.

_____. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: jun./ 2018.

_____. **Produto Interno Bruto dos municípios, 2002 – 2015**. IBGE, 2017. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas> . Acesso em: jun./ 2018.

_____. **Estimativas de População**. IBGE, 2018. In: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/XF/T/Q>. Acesso em: nov./ 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Estatísticas da Educação Superior, Graduação. (Série Histórica por Município – 1991-2010). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: out./ 2017.

IPEADATA. *Indicadores Macroeconômico, Regional e Social*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> . Acesso em: várias datas/ 2017.

KEYNES, J. M. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

LACERDA, G. N.; CACCIAMALI, M. C. *Processos de Ajustamento, Emprego Público e Diferenciações Regionais dos Mercados de Trabalho. São Paulo em Perspectiva*, 6 (3); pp. 70-77, jul./ set. 1992.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2012. (Edição online)

LIMA, M. J. de. Monografia histórico-corográfica de Pau dos Ferros. Natal, 1956. (mimeografado).

MACEDO, L. D. Produção de energia elétrica por fonte eólica no Brasil e aspectos de seu impacto na região Nordeste e Rio Grande do Norte. 374 f. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2015.

MAIA GOMES, G. Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

_____.; **MAC DOWELL, M. C. Descentralização política e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 706).

MIRANDA, H. A força inter-mediadora das cidades médias nas hierarquias urbanas: observações sobre o desenvolvimento urbano recente no Brasil. SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), XIII. Anais... Salvador, SEI, 2014.

MONTEIRO, D. M. Introdução à História do Rio Grande do Norte. 4. ed. rev. Natal-RN: Flor do Sal, 2015.

MTE. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2016. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 04/11/2017.

OJIMA, R. *Urbanização, dinâmica migratória e sustentabilidade no semiárido nordestino: o papel das cidades no processo de adaptação ambiental*. In: Ricardo OJIMA, R.; FUSCO, W. **Migrações Nordestinas no Século 21 - Um Panorama Recente**. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2015. (pp.137-158).

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: Crítica à razão dualista**. Estudos CEBRAP, nº 2, out./ 1972.

_____. **A Economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. [1982]. *O Estado e o urbano no Brasil*. In: BARROS, SILVA e DUARTE (Org.). *Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo*. **Caderno de Debates 2**. RJ: FASE, 2013 (pp. 47- 68).

_____. **Noiva da Revolução; Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, F. O. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2012.

_____.; BIASOTO JR., G. **A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 260, set. 2015.

PAULANI, L. M. *A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo?*. **CADERNOS do DESENVOLVIMENTO**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, pp. 135-155, jan.-jun. 2017.

PEDRÃO, F. **A Economia Urbana**. Ilhéus-BA: Editus, 2002.

PORTO, L. R. **Urbanização e dinâmica econômica na rede urbana do estado da Bahia (1940-2010): o caso de Vitória da Conquista (BA)**. 163 f. (Dissertação de mestrado). Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, 2016.

PRADO JR., C. [1945]. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

QUADROS, W. **2009 a 2012: heterodoxia impulsiona melhorias sociais**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 230, maio, 2014.

RESENDE, G. M.; *et. all.* **Fatos Recentes do Desenvolvimento Regional no Brasil**. (Texto para discussão - IPEA, nº 2054). Brasília, mar., 2015.

SABOIA, J. *O TERCIÁRIO: um setor em crescimento no Brasil. São Paulo em Perspectiva*, 6 (3); pp. 25-26, jul./ set. 1992.

SANTOS, M. [1993]. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, P. P. **Evolução Econômica do Rio Grande do Norte (século XVI ao XXI)**. 2. ed. Natal-RN: Departamento de Imprensa do Estado, 2002.

SANTOS, F. A.; LOPREATO, F. L. C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do Plano Real ao segundo Governo Lula**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 267, abr., 2016.

SANTOS, R. S. *Finanças municipais e possibilidades de descentralização*. In: SOARES, J. A. (Org.). **O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998. (pp. 17 – 34).

SCHMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, L&PM, 1983.

SERRA, J; AFONSO, J. R. R. *Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões*. **REVISTA DO BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez./ 1999.

SERRANO, F.; SUMMA, R. *Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014*. **CEPR - Center for Economic and Policy Research**, ago. 2015.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finanças do Brasil Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA)**. (Dados dos exercícios fiscais de 2003 a 2012). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: jul./ 2018.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)**. (Dados dos exercícios fiscais de 2013 em diante). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: ago./ 2018.

SILVA, F. B. S. *et. all*. **A dinâmica urbana de Pau dos Ferros sob a ótica da expansão urbana e imobiliária: fenômeno, motivo e consequências**. Relatório Final de Pesquisa. UERN, 2013.

SIMÕES, R.; AMARAL, P. V. *Interiorização e Novas Centralidades Urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil*. **Revista EconomiA**, Brasília (DF), v.12, n. 3, pp. 553-579, set./dez. 2011.

SINGER, P. [1968]. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

SOARES, B. R.; RAMIRES, J. C. *As cidades médias e o contexto da globalização: reflexões a partir da realidade urbana brasileira*. Uberlândia: S.N, 1997a (mimeo).

SOUZA, I. de; MEDEIROS FILHO, J. **Os degredados filhos da seca: uma análise sócio-política das secas do Nordeste**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

SOUZA, R. C. de. **Efeitos da Previdência Rural na Agricultura Familiar da Microrregião Serra de São Miguel-RN**. 2012. 146 f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, 2012.

_____. *et. all.* **A construção civil na cidade de Pau dos Ferros/RN: emprego, renda e qualificação**. Relatório Final de Pesquisa. UERN, 2014.

SPOSITO, M. E. B. *Sobre novas possibilidades e perspectivas: historiando o nosso percurso e apresentando nossos textos sobre cidades médias* (Prefácio). In: SPOSITO, M. E. B. (Org). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: expressão popular, 2007.

STEIN, S. J.; STEIN, B. H. **A herança colonial da América Latina: ensaios de dependência econômica**. (Tradução de José Fernandes Dias). 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SUDENE. **Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017**. (Aprova a Proposição nº 113/2017, que acrescenta municípios a relação aprovada pela Resolução CONDEL nº 107, e 27 de julho de 2017). Brasília: D.O.U., 05/12/2017.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. *Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana*. In: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. (pp. 55-86).

_____. *Império, território e dinheiro*. In: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

UERN – PAU DOS FERROS, 40 anos transformando vidas. (Informe da direção do *Campus* de Pau dos Ferros). Pau dos Ferros, nov./ 2016.