



POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA PERSPECTIVA DO NORDESTE DO BRASIL

PUBLIC POLICIES AND REGIONAL DEVELOPMENT: A NORTHEAST BRAZILIAN PERSPECTIVE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO REGIONAL: UNA PERSPECTIVA DEL NORDESTE DE BRASIL

Carla Camila Gomes Freitas¹
Larissa da Silva Ferreira Alves²

Recebido: 25/11/2020

Aceito: 21/07/2021

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar as políticas públicas e o desenvolvimento regional pela perspectiva do Nordeste do Brasil. Nesse sentido, foi realizado um levantamento teórico e conceitual a partir de autores como Ab'Saber (2003), Furtado (2007), Oliveira (1993), Malvezzi (2007), Theis; Galvão (2012), Araújo (2003), Nunes *et al.* (2014), Unger (2009) e Putnam (2006), dentre teóricos que abordam as temáticas aqui apresentadas. Também foram feitos mapas e tabelas por meio de dados secundários como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (2010) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) (2016), além dos disponibilizados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) (2010). Tais dados foram tabulados, bem como inseridos no software QGIS para mapeamento. Esse processo foi fundamental, pois constatou as disparidades ainda existentes entre as regiões brasileiras, com ênfase no Nordeste.

Palavras-chave: Região Nordeste. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This paper aims to address public policies and regional development from the perspective of Northeast Brazil. In this sense, a theoretical and conceptual survey was carried out based on authors such as Ab'Saber (2003), Furtado (2007), Oliveira (1993), Malvezzi (2007), Theis; Galvão (2012), Araújo (2003), Nunes *et al.* (2014), Unger (2009) and Putnam (2006), among theorists who address the themes presented here. Maps and tables were also made using secondary data such as the Human Development Index (HDI) (2010) and the Firjan Municipal Development Index (IFDM) (2016), in addition to those made available by institutions such as

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro do Núcleo de Estudos em Geografia Agrária e Regional (NuGAR), e-mail: camilla.gomes1@hotmail.com

² Doutora em Geografia, professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), ambos Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Geografia Agrária e Regional (NuGAR), e-mail: larissa0185@gmail.com

the Brazilian Institute of Geography (IBGE) (2010). Such data were tabulated, as well as inserted in the QGIS software for mapping. This process was fundamental, as it verified the disparities that still exist between Brazilian regions, with an emphasis on the Northeast.

Keywords: Northeast Region. Public policy. Regional development.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo abordar las políticas públicas y el desarrollo regional desde la perspectiva del noreste de Brasil. En este sentido, se realizó un relevamiento teórico y conceptual a partir de autores como Ab'Saber (2003), Furtado (2007), Oliveira (1993), Malvezzi (2007), Theis; Galvão (2012), Araújo (2003), Nunes et al. (2014), Unger (2009) y Putnam (2006), entre los teóricos que abordan los temas aquí presentados. También se elaboraron mapas y tablas con datos secundarios como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (2010) y el Índice de Desarrollo Municipal de Firjan (IFDM) (2016), además de los puestos a disposición por instituciones como el Instituto Brasileño de Geografía (IBGE). (2010). Dichos datos se tabularon y se insertaron en el software QGIS para el mapeo. Este proceso fue fundamental, ya que verificó las disparidades que aún existen entre las regiones brasileñas, con énfasis en el Nordeste.

Palabras-clave: Región nordeste. Políticas públicas. Desarrollo regional.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a região Nordeste (NE) do Brasil foi palco de políticas voltadas para suprir as mazelas nela existentes, decorrentes, principalmente, de um condicionante natural, os períodos de estiagens (secas). Esses e outros fatores refletem até os dias atuais um imaginário de atraso.

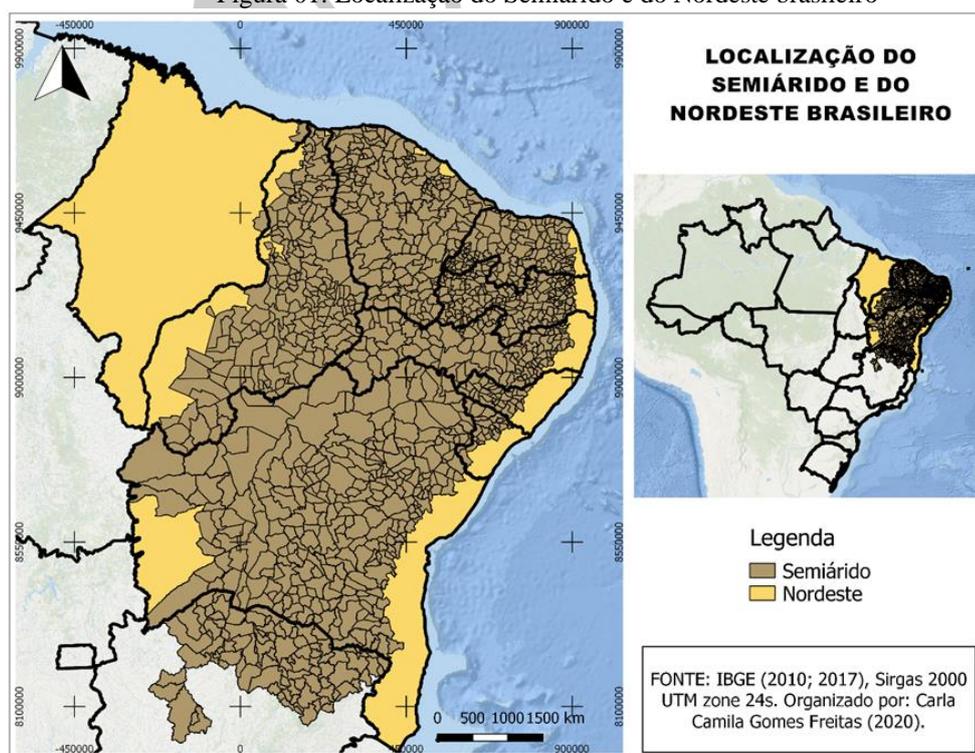
Este artigo tem como objetivo fazer uma abordagem sobre políticas públicas e desenvolvimento regional pela perspectiva da região Nordeste do Brasil. Essa pesquisa é do tipo exploratória, qualitativa e quantitativa. Assim, utilizamos o método de pesquisa misto, que nasce da necessidade de esclarecer o objetivo reunindo dados quantitativos e qualitativos em um único estudo. Esse método, já conhecido nas ciências humanas e sociais, vem se expandindo e empregando coletas associadas às duas formas de dados. (CRESWELL, 2007)

Para tanto, *a priori* foi realizado um levantamento teórico e conceitual com autores como Ab'Saber (2003), Furtado (2007), Oliveira (1993) e Malvezzi (2007), que discutem a região Nordeste; também com Theis; Galvão (2012), Araújo (2003) e Nunes *et al* (2014), que abordam questões sobre políticas públicas; além de Unger (2009) e Putnam (2006), que trabalham o desenvolvimento regional. Posteriormente, foram coletados dados secundários de instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), de onde extraímos bases de dados cartográficos para a construção de mapas de localização dos lugares aqui apresentados, além da utilização, do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para a constatação dos municípios mais e menos desenvolvidos da região NE em relação ao país e como tais dados se

apresentam, e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios contemplados nessa pesquisa. Por fim, os dados foram mapeados no software livre *Qgis*, bem como em programas como *Excel*.

Historicamente conhecida como *região problema*, o NE foi e continuará sendo uma *questão* diante das demais regiões do país, enquanto não houver planejamentos aptos à realidade local e regional. Composta por nove estados, a região Nordeste é umas das maiores do país (Figura, 01) também muito populosa, contendo em seu território um dos semiáridos mais populosos do mundo, historicamente marcado por altas taxas de fecundidade.

Figura 01: Localização do Semiárido e do Nordeste brasileiro



Fonte: Base cartográfica, IBGE (2010, 2017), sirgas 2000 UTM zone 24s. Dados organizados pelas autoras (2020).

Não se pode deixar de lado as características sobre as quais se ergueu a região, marcada pelas secas advindas do clima quente e seco, com baixas médias de pluviosidade e um esquecimento histórico de planejamento territorial com políticas de assistência adequadas ao lugar e à massa populacional regional (AB'SABER, 2003).

Para tanto, este ensaio está dividido em quatro sessões. Além desta introdução, apresenta a seção dois *Abordagens sobre políticas públicas e desenvolvimento regional*, tendo uma discussão destes temas voltados para a região nordestina, a sessão três *Indicadores de desenvolvimento: nordeste do Brasil*, em que traz as abordagens e dados dos resultados da

pesquisa e, por fim, as *Considerações finais* que apresentam, em linhas gerais, conclusões sobre este artigo.

ABORDAGENS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As políticas públicas são um campo interdisciplinar de análise, onde voltaram-se a trabalhos baseados em teorias que buscam explicar as funções do Estado e do governo, sendo este uma das instituições que produz políticas públicas (SALES, 2018). Assim, as políticas públicas assumem formas de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica, poderíamos dizer, portanto, que uma política pública constitui uma “ordem local” (MULLER; SUREL, 2002), não deixando de existir em outros patamares. Segundo os autores, para que uma política pública exista é

preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 16)

Para melhor acessarmos o conceito de políticas públicas, recorremos a Oliveira (2010) que, do ponto de vista etimológico, diz ser ‘política’ uma palavra de origem grega, *politikó*, que exprime a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre os rumos da cidade, a pólis, e a palavra pública é de origem latina, *pública*, e significa povo, do povo.

No entanto, para além da etimologia, é o Estado um agente fundamental na política pública. Vejamos que é um conjunto, onde direta ou indiretamente, não se constrói uma política pública sem o povo e sem o Estado, por isso a importância do planejamento em conjunto. Todavia,

a operação que consiste em delimitar as “fronteiras” de uma política pública é sempre um tanto aleatória, não devendo os contornos de uma política ser considerados como um “dado”. Ao contrário, eles são sempre suscetíveis de serem postos em questão, através de um processo constante de redefinição da estrutura e, portanto, dos limites dos campos políticos. (MULLER; SUREL, 2002, p. 12)

As políticas públicas são, na prática, a materialização de programas, planos e ações governamentais implantados na sociedade. Para Theis e Galvão (2012, p. 55), “o espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania”. Nesse sentido, vêm se ampliando os estudos que partem da necessidade de análise espacial das políticas. Segundo Araújo (2003), cada região necessita de um planejamento de

como adotar e implementar políticas públicas, pois o lugar requer uma solução que venha da realidade.

A formação econômica do Brasil teve como base o trabalho escravo, por isso temos uma desigualdade herdada, e a região NE, que teve suas bases na economia açucareira e posteriormente pecuária-algodoeira — comandada por elites regionais —, não difere dessa realidade (FURTADO, 2007).

Por esse motivo, muitos dos estudiosos que se debruçam no estudo das políticas públicas falam da importância da descentralização de poder, da importância da escala local e do planejamento que venha da sociedade, visto que no Brasil existe uma herança de políticas planejadas de cima para baixo (SANTOS; SILVEIRA, 2002). Esse planejamento de cima para baixo reflete bastante no atraso da região Nordeste, pois as políticas de assistência encaminhadas à região ficavam detidas apenas nas classes dominantes, as oligarquias políticas, enquanto que a massa populacional nordestina encontrava-se à mercê, à própria sorte, à deriva, eram os flagelos, os refugiados da seca (OLIVEIRA, 1993), mas antes de tudo os refugiados da centralização, da falta de assistência e de planejamento social.

Contudo, é somente no período pós-guerra que a ideia de descentralização surge na agenda de reorganização do Estado, sob diferentes argumentos e em anos distintos. Até os anos de 1960 era tido como motor democrático e de desenvolvimento. Já nos anos de 1970 e 1980, com a descentralização, houve um processo de redemocratização na América Latina. Ainda no início de 1980, surge com mais força, no que se direciona às reformas do Estado, seguidos nos anos 1990 como estratégia do fortalecimento da sociedade civil. (SOARES; MACHADO, 2018)

No Brasil, cada grande ciclo de expansão no país correspondia a diferentes políticas urbanas e regionais. A exemplo disso, no período do Plano de Metas, no Nordeste foi criado a SUDENE. No período da divisão em macrorregiões, se concentrava na Sudene, Sudam, Basa, BNB, algo para o Centro Oeste e mais ainda, o mercado concentrado no Sul e Sudeste. (COUTINHO, 2003)

Os anos de 1970 foram marcados por crises em escala internacional, nesse contexto o Brasil se sobressai, remou contra a corrente, mas para isso se debruçou no endividamento, o que fragilizou o Estado brasileiro nesse período. De certo modo, desde os anos 1960 e 1970 ocorreram proporcionados investimentos voltados para o planejamento de infraestrutura habitacional. (COUTINHO, 2003)

No período em que se confiou na opção liberal, o país fracassou, na confiança que o capital privado seria capaz de estruturar um novo processo de desenvolvimento, uma lógica oportunista e defensiva, muito dependente das capitais internacionais (COUTINHO, 2003). Já no mandato de FHC (1998-2002), houve um declínio do poder dos governadores, principalmente pelo fato da política de ajuste e estabilização macroeconômica (LASSANCE, 2012).

Assim, nos anos 1990, a política de desenvolvimento urbano e regional se encontrava à deriva, tendo sido retomada minimamente no governo Fernando Henrique Cardoso. O plano de estabilização³ de 1994-95 e 96 criou um importante ciclo de investimento privado, mas de curta duração. Após a crise de 99, em 2001 e 2002, os setores privados retraíram os planos de investimento (COUTINHO, 2003). Por outro lado, com a crise das políticas públicas dos estados, alguns municípios tiveram a oportunidade de expandir seu raio de serviços públicos, mais particularmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacando um aumento nas políticas de desenvolvimento social. (LASSANCE, 2012)

É o que Cardoso Jr. (2014) denomina de “nova dinâmica da economia brasileira”, iniciada em 2004, nesse período houve a retomada do crescimento, que impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008. Foi nos governos Lula e Dilma Vana Rousseff que a pobreza diminuiu, e a produção cresceu voltada para o mercado interno.

Destarte, cada região necessita de um planejamento de como adotar e implementar políticas públicas, pois o lugar requer uma solução que venha da realidade (ARAÚJO, 2003). As políticas públicas sempre causam impactos onde se instalam, seja de maneira positiva ou não, todavia,

as políticas públicas, para obterem algum sucesso entre os objetivos constitucionais, devem procurar resultados em longo prazo. Nesse sentido, estas, mais do que gerenciar o presente, devem identificar mecanismos que possibilitem um futuro com maior equidade política, econômica e social. (NUNES, *et al*, 2014, p. 95)

Quer dizer, o planejamento para com as políticas públicas deve ser pensado para um futuro não muito próximo, com a presença de soluções que levem em consideração a igualdade de direitos nas esferas política, econômica e social. A problemática está em como as políticas de desenvolvimento regional são planejadas. Para se ter ação e reação de políticas, é necessário organizá-las de acordo com a realidade, mas a “tradição, o ranço da vertente autoritária, tornou-

³ Embora se tenha investido nos setores indústrias (automobilística e bens e serviços não-duráveis), a virada de século seguida de crises como a asiática em 1997 e russa 1998, e a brasileira em 1999, fez com que o mercado se exprimir diante da guerra fiscal. (COUTINHO, 2003)

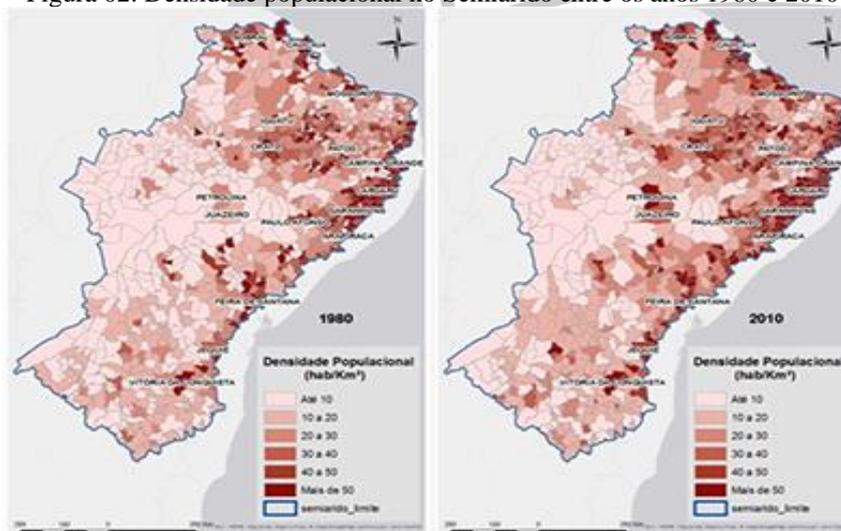
se um traço muito forte nas políticas públicas do país” (ARAÚJO, 2003), sendo estas muito mais políticas econômicas do que políticas sociais.

Segundo o filósofo Unger (2009), não há solução para o Brasil sem solução para o Nordeste, isso porque quase um terço da nação vive no Nordeste, sendo nessa região que se concentram muitas das áreas mais pobres e das populações mais carentes do país. De acordo com o autor supracitado, existem duas ilusões que bloqueiam o desenvolvimento do NE, o *pobrismo*⁴ e o *são paulismo*⁵, não obstante, o NE não deve caminhar para virar a São Paulo

de meados do século vinte para poder, depois, transformar-se em algo diferente. O Nordeste não é para ser versão tardia da São Paulo de meados do século passado. O Nordeste deve pôr sua própria originalidade a serviço da originalidade do Brasil, ao abrir novo caminho de desenvolvimento nacional (UNGER, 2009, p. 13).

O século passado foi palco de muitas migrações nordestinas, e grande parte desses refugiados da seca tinha como destino São Paulo. De acordo com Unger, há outra questão em termos de NE que é a densidade populacional na região compreendida como Semiárido⁶ (figura 02). Assim, não é falar sobre um problema, é preciso haver soluções de desenvolvimento para o Semiárido, para o NE e o Brasil.

Figura 02: Densidade populacional no Semiárido entre os anos 1980 e 2010



Fonte: Rufino e Silva (2017).

O que chama atenção nesse contingente populacional do Semiárido é o fato de ser um território marcado pelas migrações, mas que nem por esse fenômeno deixou de ser bastante

⁴ Ilusão de região pobre, inclusive a porção semiárida, marcada por um secular discurso de atraso, oriundo da falta de um projeto de desenvolvimento.

⁵ O imaginário do migrante sonhador, que via São Paulo como a terra prometida.

⁶ O Semiárido abrange 1.262 municípios brasileiros, considerando a delimitação atual divulgada em 2017 (Resolução 115, de 23 de novembro de 2017, da Sudene). Aproximadamente 27 milhões de brasileiros/as (12% da população brasileira) vivem na região. Em número de municípios, os estados com maior quantidade são Bahia (278), Paraíba (194), Piauí (185), Ceará (175), Rio Grande do Norte (147) e Pernambuco (123). O Maranhão passou a fazer parte do Semiárido Legal em 2017. (ASA, 2020)

populoso. É evidente, todavia, que nesta região as secas se tornam cada vez mais severas, atingindo cada vez mais uma população numerosa, o que é repercutido em um cenário nacional (SILVA *et al.*, 2006). Com isso, deve-se cada vez mais pensar nesse fenômeno como algo natural nessa região e não como um problema que impede o desenvolvimento socioeconômico.

Deve-se considerar também que os sertões semiáridos nordestinos, marcados por longos períodos de estiagem, não diferem no fato peculiar a todas as regiões semiáridas do mundo (AB'SÁBER, 2003). No caso brasileiro, o atraso da região é um problema secular, porque a falta de políticas de convivência com o local tem grande peso para seu subdesenvolvimento, já que o planejamento não planejado culmina em problemas regionais e

demandam instituições fortes, pois são elas que fundamentam os modelos econômicos de cada contexto e são responsáveis pela mediação entre as ações de crescimento *de cima* e as de desenvolvimento *de baixo*. E, são nestes contextos que as políticas são direcionadas ao desenvolvimento regional, necessitando de atualização, ou seja, criando-se *novas* e superando as *velhas* instituições para o alcance de riquezas por parte da maioria das pessoas. (NUNES, 2014, p. 98)

Numa perspectiva histórica, esse crescimento de cima para baixo tem sido o lastro do atraso de muitas regiões no mundo, são as pequenas partes da população, dominantes, que infestam muitas sociedades (PUTNAM, 2006). Ao longo dos anos, muitos limites foram ultrapassados para o desenvolvimento do NE, mas há ainda fronteiras a serem rompidas para chegar-se em uma região desenvolvida.

É necessário acreditar nas potencialidades do semiárido mais populoso do mundo, que é também o mais chuvoso, sendo suas questões regionais não devidamente sujeitas da seca e sim problemas em seu planejamento (MALVEZZI, 2007). Na sessão seguinte serão trabalhados os indicadores de desenvolvimento na região aqui estudada e como os dados da região NE se destacam diante de índices dos demais estados das regiões do país.

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO: NORDESTE DO BRASIL

Como mencionado anteriormente, a região Nordeste tem uma trajetória marcada pelo atraso nacional, que conhece outro ritmo histórico, principalmente pela persistência de formas arcaicas (BERNARDES, 2007), e mais ainda pela natureza semiárida sendo utilizada como discurso para este atraso (CASTRO, 2014). Outro ponto é a comparação entre NE e a área concentrada do país que é o Sul e Sudeste (SANTOS; SILVEIRA, 2001); não obstante, para Celso Furtado (2007) a decadência da região nordestina é muito anterior ao processo de industrialização do Sul, e isto se deveu a incapacidade do sistema de superar as formas de produção que remetiam à época colonial com relações pré-capitalistas.

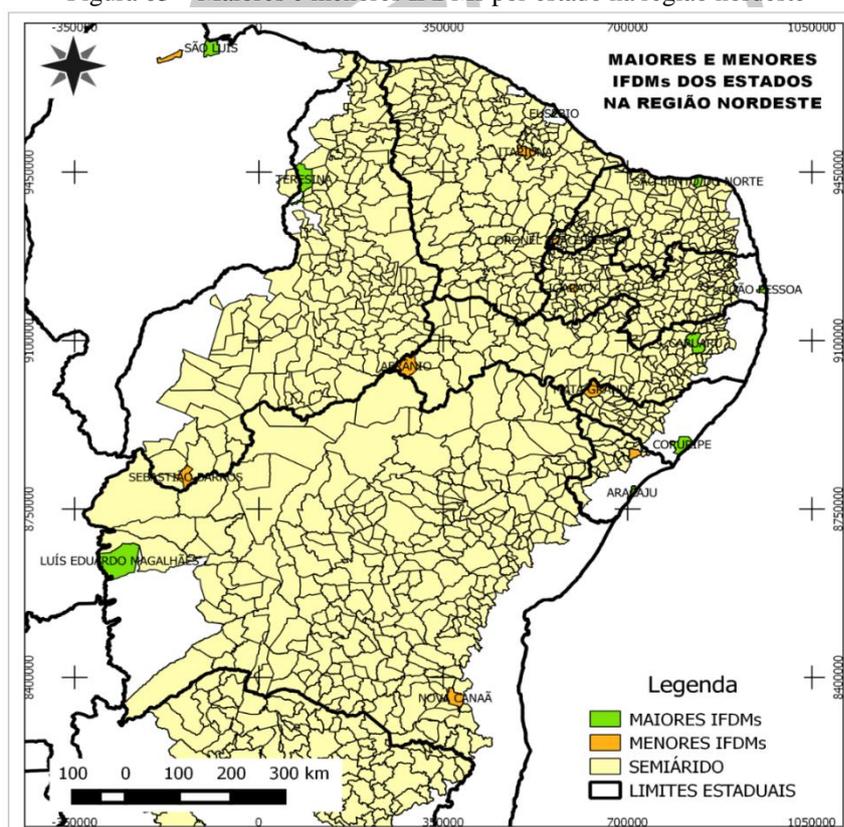
Na realidade, não se pode negar que, em linhas gerais, muito se modificou ao longo dos séculos para que houvesse o desenvolvimento de um determinado território. No Brasil, a economia do Nordeste sempre apresentou carência de investimentos na sua estrutura econômica e também no âmbito social, na melhoria da qualidade de vida e bem-estar do nordestino. (ALVES *et al.*, 2017)

Corriqueiramente, o produto interno bruto (PIB) *per capita* é utilizado como base para avaliar o crescimento e o desenvolvimento econômico de uma região. Para tanto, utilizaremos neste trabalho um indicador de qualidade de vida bastante trabalhado, que é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

A Firjan trabalha com quatro níveis de classificação de desenvolvimento por município: baixo, para IFDM entre 0,0 e 0,4; regular, para IFDM entre 0,4 e 0,6; moderado, para IFDM entre 0,6 e 0,8; e alto, para IFDM entre 0,8 e 1,0. Os resultados são divulgados nas três dimensões do desenvolvimento: IFDM-Emprego e Renda (IFDM-ER), IFDM-Educação (IFDM-ED) e IFDM-Saúde (IFDM-SA), além do índice geral calculado pela média aritmética desses três últimos. (FIRJAN, 2019)

Criado em 2008, esse indicador acompanha o desenvolvimento dos 5.565 municípios brasileiros desde 2000. Neste ínterim, trabalhamos nesta pesquisa com o índice geral calculado, que conta com as três linhas de desenvolvimento datado do ano de 2016. A princípio mapearam-se os municípios com maiores e menores IFDMs dos estados da região NE (figura 03).

Figura 03 – Maiores e menores IFDMs por estado na região nordeste



Fonte: IBGE (2010, 2017). FIRJAN (2016). Dados organizados pelas autoras (2020).

Entre os maiores índices, segundo análise de dados destes municípios com maior IFDM no NE, apenas dois estão no quesito desenvolvimento alto (acima de 0,8), sendo estes Eusébio no Ceará (94° no ranking do país) e Teresina no Piauí (186° no ranking do país). Os demais municípios estão entre IFDMs baixo, regular e moderado.

Ressaltamos que Teresina tem uma pujança maior, se considerarmos que esta é a capital do Piauí. No caso do CE, o município aqui citado — Eusébio — tem importante representatividade, fazendo parte da região metropolitana da capital. Em estudo recente sobre os maiores e menores IFDM do Ceará (ALVES, *et al.*, 2017), Eusébio está entre os dez melhores índices entre os anos de 1991, 2000 e 2010.

Ao verificar os índices de desenvolvimento humano desses municípios, destacados no mapa, os dois municípios com IFDMs mais altos, também apresentam IDHs altos, vejamos a tabela a seguir.

Tabela 01 – Faixas de IFDM e IDH

<i>UF</i>	<i>MUNICÍPIO</i>	<i>IFDM</i>	<i>FAIXAS DE IFDM</i>	<i>IDH</i>	<i>FAIXAS DE IDH</i>
<i>RN</i>	São Bento do Norte	0,7921	Moderado	0.555	Baixo
<i>RN</i>	Coronel João Pessoa	0,4765	Regular	0.578	Baixo
<i>CE</i>	Eusébio	0,8467	Alto	0.701	Alto
<i>CE</i>	Itapiúna	0,5153	Regular	0.604	Médio
<i>MA</i>	São Luís	0,7625	Moderado	0.768	Alto
<i>MA</i>	São Bento	0,3878	Baixo	0.602	Médio
<i>PB</i>	João Pessoa	0,7753	Moderado	0.763	Alto
<i>PB</i>	Igaracy	0,4640	Regular	0.610	Médio
<i>PE</i>	Caruaru	0,7882	Moderado	0.677	Médio
<i>PE</i>	Afrânio	0,5044	Regular	0.588	Baixo
<i>PI</i>	Teresina	0,8275	Alto	0.751	Alto
<i>PI</i>	Sebastião Barros	0,3532	Baixo	0.536	Baixo
<i>BA</i>	Luís Eduardo Magalhães	0,7783	Moderado	0.716	Alto
<i>BA</i>	Nova Canaã	0,3706	Baixo	0.545	Baixo
<i>SE</i>	Aracaju	0,7187	Moderado	0.770	Alto
<i>SE</i>	Aquidabã	0,4686	Regular	0.578	Baixo
<i>AL</i>	Coruripe	0,7731	Moderado	0.626	Médio
<i>AL</i>	Mata Grande	0,4801	Regular	0.504	Baixo

Fonte: FIRJAN (2016), Atlas Brasil (2010). Dados organizados pelas autoras (2020).

A tabela 01 nos mostra que o índice de desenvolvimento humano leva em consideração cinco faixas (muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo) que distinguem os números de seus indicadores. Para tanto, como é notório na tabela acima, nenhum município apresenta um IDH

muito alto, por outro lado, os municípios com menores IFDMs da região NE também não apresentam faixas muito baixas de IDH, sendo que alguns desses municípios estão na mesma faixa tanto em IDH quanto no IFDM, é o caso de Nova Canaã – BA e Sebastião Barros – PI.

A dinâmica nordestina apresenta diferenciações dentro da sua própria região desde a sua formação, uma heterogeneidade e complexidade que se estendem pelos diferentes espaços (ARAÚJO, 1997). Na realidade, o Nordeste nunca esteve, até hoje, fisicamente unido e, enquanto não houver uma integração dentro da própria região, não haverá desenvolvimento, pois sempre haverá brechas das problemáticas do passado.

Contudo, as disparidades regionais ultrapassam a escala de tempo e espaço, e o desenvolvimento do emprego, renda, educação e saúde ainda se mostra desequilibrado em um contexto nacional. A tabela a seguir traz à vista os maiores (entre 0,6 e 1,0), sendo moderados a altos, e os menores (entre 0,0 a 0,6), compondo os baixos e regulares, IFDMs dos estados do país, separados por região.

Tabela 02 – Maiores e menores IFDMs por estado de cada região do Brasil.

ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE	MAIOR IFDM – moderado e alto	MENOR IFDM – baixo e regular
<i>Ceará</i>	0,8467	0,5153
<i>Paraíba</i>	0,7753	0,4640
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,7921	0,4765
<i>Piauí</i>	0,8275	0,3532
<i>Bahia</i>	0,7783	0,3706
<i>Maranhão</i>	0,7625	0,3878
<i>Alagoas</i>	0,7731	0,4801
<i>Pernambuco</i>	0,7882	0,5044
<i>Sergipe</i>	0,7187	0,4686
ESTADOS DA REGIÃO NORTE	MAIOR IFDM – moderado e alto	MENOR IFDM – baixo e regular
<i>Amazonas</i>	0,6931	0,3214
<i>Roraima</i>	0,7655	0,4324
<i>Amapá</i>	0,6446	0,4728
<i>Pará</i>	0,7402	0,3860
<i>Tocantins</i>	0,8010	0,4837
<i>Rondônia</i>	0,7729	0,5057
<i>Acre</i>	0,7390	0,3570
ESTADOS DA REGIÃO CENTRO OESTE	MAIOR IFDM – moderado e alto	MENOR IFDM – baixo e regular
<i>Mato Grosso</i>	0,8354	0,4813
<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,8401	0,5022
<i>Goiás</i>	0,8516	0,5383

ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE	MAIOR IFDM – moderado e alto	MENOR IFDM – baixo e regular
<i>São Paulo</i>	0,9006	0,5483
<i>Rio de Janeiro</i>	0,8180	0,5816
<i>Espirito Santo</i>	0,8413	0,5666
<i>Minas Gerais</i>	0,8586	0,4568
ESTADOS DA REGIÃO SUL	MAIOR IFDM – moderado e alto	MENOR IFDM – baixo e regular
<i>Paraná</i>	0,8806	0,5613
<i>Rio Grande do Sul</i>	0,8807	0,5695
<i>Santa Catarina</i>	0,8781	0,5800

Fonte: FIRJAN (2016), organizado pelas autoras (2019).

Segundo a Tabela 02, é notório que a maior concentração de IFDMs altos está na região concentrada (centro-oeste, sudeste e sul), enquanto que a Norte tem apenas um IFDM alto (acima de 0,8) e a Nordeste dois. Isso se deve, também, ao fato de que desde o final do século passado, a moderna e ampla base industrial soerguida continuou concentrada no sul do país (ARAÚJO, 2000), acompanhando essa base, todo um processo infraestrutural de concentração de oportunidades. Um olhar mais atento para os dois casos do NE, Teresina – PI e Eusébio – CE, revela ao longo da história, o Ceará sempre se manteve na frente de outros estados da região, sendo ele do Nordeste das oligarquias, do complexo de gado, algodão e agricultura, tiveram um destaque para as atividades comerciais, e mais tarde foi contemplado com a implantação da indústria têxtil (ARAÚJO, 2000), também foi nesse território que se concentrou grande parte dos incentivos da SUDENE (ALVES, *et al.* 2017); já o Piauí surge como diferencial por sua localização no chamado meio norte, onde apareceu como abertura da fronteira agrícola nos primeiros anos deste século (ARAÚJO, 2000). Muito embora as disparidades regionais sejam gritantes, os dados nos revelam as discrepâncias, as veias que ainda estão abertas dentro do próprio NE.

No caso da região Norte, que traz o Tocantins com o melhor índice, Borges, Santos e Vieira (2013), em estudo sobre a divisão territorial realizada que levou a criação do estado do Tocantins, antigo norte goiano, afirmam que foi uma divisão positiva, resultando em crescimento econômico e social, renda per capita, como também melhorou os indicadores de desenvolvimento do IDH e IFDM, sendo estes maiores em comparação aos estados limítrofes do Pará, Mato Grosso, Goiás, Maranhão, Piauí e Bahia.

Todavia, é relevante destacar que nos últimos anos, principalmente nos primeiros doze anos deste século, o Estado interviu com políticas de desenvolvimento, tanto para região NO, como para o NE, mas estas não foram suficientes para desaguar em um desenvolvimento

igualitário. No caso do NE, apesar de ter apresentado uma parcela maior da renda, emprego formal, de mais gente cursando o nível superior, as disparidades ainda aparecem acentuadas, políticas sociais atreladas ao desenvolvimento econômico podem voltar a serem os vetores-chave da fase desenvolvimento da região. (MELO, 2014)

Esse momento de melhoria nos indicadores de renda, que se deu principalmente entre os anos de 2004 a 2014, se deu não somente no Nordeste, mas no Brasil como um todo. Segundo Melo (2014), uma maior inclusão de um grande contingente no mercado de consumo também confirma o maior acesso a bens de consumo e de serviços públicos, saúde e educação, que foi resultado do crescimento e expansão das políticas sociais.

Na verdade, os espaços atuais refletem de alguma maneira os traços do passado, devendo-se ressaltar que estes “marcam o desenvolvimento brasileiro e revelam um imenso desequilíbrio regional e, conseqüentemente, um aumento das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais” (LIMA; ALVES, 2018, p. 06). Se nas últimas décadas, com o advento da globalização e da modernização, houve melhorias em alguns indicadores socioeconômicos, no Nordeste ainda não se conseguiu descentralizar as políticas públicas de desenvolvimento, principalmente quando se aborda o interior, com foco no Semiárido. (DANTAS, 2010)

Deve haver um amplo espaço para se discutir políticas públicas, o Brasil tem muitas experiências mostrando como se organiza e como se governa; contudo, os desafios implicam em considerar a heterogeneidade do país, permitindo que as políticas de desenvolvimento sejam integradas nos âmbitos federal, estadual e municipal (ARAÚJO, 2003). Ressalta-se a necessidade de se pensar e de haver um planejamento descentralizado. Conjuntamente com Putnam (2006), devemos pensar em construir uma gestão pública onde cada região e lugar possam estar presentes, integrados, numa organização que tenha como regra a *reciprocidade*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da trajetória aqui apresentada, acredita-se que ainda existem (e persistem) fortes disparidades regionais no país, e que isso não é um processo novo, refletindo veementemente no desenvolvimento regional nordestino. Talvez devamos pensar que vivemos em tempos seculares um planejamento não planejado. Todavia, no tempo e no espaço, as regiões apresentam carências que historicamente o planejamento regional não pode apagar.

O Nordeste não perderá o caráter de região problema enquanto as soluções para suas lacunas, escancaradas desde o tempo colonial, não forem solucionadas de dentro, do seio

nordestino, para com o resto do país. Também é necessário melhorar e criar novas políticas públicas, em educação e saúde, considerar as novas tecnologias como ferramentas de desenvolvimento, sem nos esquecermos das potencialidades de cada lugar. O Nordeste é territorialmente grande, sendo necessário abrir as fronteiras com possibilidades planejadas de dentro para fora.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê editorial, 2003.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Nordeste, Nordestes: que Nordeste?** Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro – Heranças e Urgências. 2000. p. 01-43.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dossiê Nordeste I – Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: **SciELO - Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, abril/ 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2019.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos *et al.* (Orgs.). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2012.

Articulação do Semiárido. **ASA BRASIL**. Disponível em <<https://www.asabrasil.org.br/semiario>> Acesso em: 20 de jan. 2020.

ATLAS BRASIL. Disponível em <<http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>>. Acesso em: 22 de jan. 2020.

ALVES, Denis Fernandes.; MARCELINO, Antonio Bruno Fernandes.; LIMA JUNIOR, Francisco. do O' de.; DANTAS, Joseney. Rodrigues. Queiroz. Desenvolvimento humano do estado do Ceará: uma análise territorial a partir do IDHM. **Economia & Região**, v.5, n.1, p.7-25, jul./dez. 2017.

BORGES, Cejana Marques, SANTOS, Moacir José, VIERIRA, Edson Trajano. Tocantins: o crescimento e o desenvolvimento econômico regional com a criação do novo estado. **Gestão & Regionalidade** – v.29, n.85, p.105-117, jan-abr, 2013.

BERNARDES, Denis Antônio de Mendonça. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova**, São Paulo, v.71, p.41-79, 2007.

CASTRO, Iná Elias de. **Natureza, imaginário e a reinvenção do nordeste**. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiadelaplacion/08.pdf>>. Acesso em: 05 de Jun. 2014.

CARDOSO JR, José Celso. **Estado, planejamento governamental e gestão pública.** CEPAL – Coleção Documentos de projeto. Nações Unidas, 2014. p. 9-35.

COUTINHO, Luciano. **O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação.** São Paulo: UNESP. AMPUR, 2003.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Mutações no Nordeste brasileiro: reflexão sobre a produção de alimentos e a fome na contemporaneidade. **Confins**, v. 10, p. 1-20, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Índice de desenvolvimento municipal (IFDM) **ÍNDICE FIRJAN.** Disponível em <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>>. Acesso em: 30 de jul. 2019.

Instituto brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) **CENSO DE 2010.** Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

LASSANCE, Antonio. **Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativa para um novo patamar de construção do Estado.** IPEA, 2012. p. 24-37.

LIMA, Lívia. Gabriela. Damião.; ALVES, Larissa. Silva. Ferreira. Desenvolvimento regional no Brasil: um contexto histórico e atual. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, ISSN 2317-5443, v.6, n.1, p. 05-16, 2018.

MALVEZZI, Roberto. **Semiárido: uma visão holística.** Brasília: Confea, 2007.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de. Uma janela de oportunidade para o Nordeste. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz, AGUIAR, Rodrigo Almeida, LASTRES, Helena Maria Martins, SILVA, Marcelo Machado da (org.), **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste.** Rio de Janeiro: BNBES, 2014.

MULLER, Pierre., SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Pelotas: Educat, 2002. 156p.

NUNES, Emanuel Marcio.; SCHNEIDER, Sérgio.; FILHO, João Matos.; NUNES, Kallianne Freire Godeiro.; AQUINO, Joacir Rufino. Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Planejamento e políticas públicas.** n. 43, p. 91-126, jul./dez. 2014.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: Conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de; PIZZIO Ales; FRANÇA, George. **Fronteiras da Educação: Desigualdades, Tecnologias e Políticas.** PUC: Goiás, 2010. p. 93-99.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. - 5 ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RUFINO, Iana Alexandra Alves, SILVA, Simone Tavares da., **Análise das relações entre dinâmica populacional, clima e vetores de mudança no semiárido brasileiro: uma abordagem metodológica**. Bol. Ciênc. Geod. vol.23 no.1 Curitiba Jan./Mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-21702017000100166>. Acesso em: 20 de out. 2020.

SALES, Edriene Cristine da Silva Santos. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Avaliação dos Resultados do Programa Reuni sob a Perspectiva de Políticas Públicas para a Educação Superior**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas. UFG, 2018.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Record. 2002.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Dimensões e descentralização do federalismo**. Brasília: ENAP. 2018, p. 34-54.

SILVA, José Borzacchiello da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade (orgs.). **Litoral e Sertão -natureza e sociedade no nordeste brasileiro**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos. A Formulação de Políticas Públicas e as Concepções de Espaço, Território e Região. In: **Revista da ANPUR**, v. 14, n. 2, nov. 2012. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/20140604113544MIOLO_-_ANPUR_v14_n2.pdf> Acesso em: 11 de jul. 2015.

UNGER, R. M. **O desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional** (um esboço). Mimeo. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, 2009.