

Trajatórias do planejamento territorial no Rio Grande do Norte, Brasil. Enfoque da Geografia Renovada

Jane Roberta de Assis Barbosa¹
Jorge Magno da Silva Costa²
David Isaías de Souza³

Resumo: A compreensão histórica das políticas de planejamento territorial é crucial para o desenvolvimento regional. Este artigo revisita a trajetória do planejamento territorial no Rio Grande do Norte de 1959 a 2010, período marcado pela influência da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Baseado nos princípios da geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza, o estudo ressalta a integração das dimensões espaciais e temporais, a solidariedade territorial e a busca por um futuro equitativo. A análise é sustentada por uma revisão documental de estudos, discursos e planos de governo, complementada por entrevistas com dez informantes-chave em 2009 e dados secundários do IBGE. Identifica-se quatro fases de modernização e estratégias de desenvolvimento, mostrando avanços e os desafios persistentes que exigem revisões contínuas nas práticas de planejamento.

Palavras-chave: planejamento territorial; Nordeste; SUDENE; futuro; Rio Grande do Norte.

Trayectorias de la planificación territorial en Rio Grande do Norte, Brasil. Enfoque de la Geografía Renovada

Resumen: La comprensión histórica de las políticas de planificación territorial es crucial para el desarrollo regional. Este artículo revisa la trayectoria de la planificación territorial en Rio Grande do Norte desde 1959 hasta 2010, un período marcado por la influencia de la Superintendencia para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Basado en los principios de la geógrafa Maria Adélia Aparecida de Souza, el estudio destaca la integración de las dimensiones espaciales y temporales, la solidaridad territorial y la búsqueda de un futuro equitativo. El análisis se sustenta en una revisión documental de estudios, discursos y planes de gobierno, complementada con entrevistas a diez informantes clave en 2009 y datos secundarios del IBGE. Se identifican cuatro fases de modernización y estrategias de desarrollo, mostrando avances y desafíos persistentes que requieren revisiones continuas en las prácticas de planificación.

Palabras-clave: planificación territorial; Nordeste; SUDENE; futuro; Rio Grande do Norte.

Trajectories of territorial planning in Rio Grande do Norte, Brazil. A Renewed Geography Approach

Abstract: Historical understanding of territorial planning policies is crucial for regional development. This article revisits the trajectory of territorial planning in Rio Grande do Norte from 1959 to 2010, a period marked by the influence of the Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Based on the principles of geographer Maria Adélia Aparecida de Souza, the study emphasizes the integration of spatial and temporal dimensions, territorial solidarity, and the pursuit of an equitable future. The analysis is supported by a documentary review of studies, speeches, and government plans, complemented by interviews with ten key informants in 2009 and secondary data from IBGE. Four phases of modernization and development strategies are identified, showing progress and persistent challenges that require continuous revisions in planning practices.

Keywords: territorial planning; Northeast Brazil; SUDENE; future; Rio Grande do Norte.



Como citar este artigo: Barbosa, J., Costa, J. & Souza, D. (2025). Trajetórias do planejamento territorial no Rio Grande do Norte, Brasil. Enfoque da Geografia Renovada. *PatryTer – Revista Latinoamericana e Caribenha de Geografia e Humanidades*, 8(15), e55918. <https://doi.org/10.26512/patryter.v8i15.55918>

Recebido: outubro de 2024. **Aceito:** outubro de 2024. **Publicado:** novembro de 2024.

¹ Professora doutora, Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8424-5237>. E-mail: jane.barbosa@ufrn.br.

² Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3520-8450>. E-mail: jorge.magno.natal@gmail.com.

³ Geógrafo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2892-1565>. E-mail: david.isaias.128@ufrn.edu.br.

1. Introduçãoⁱ

O título deste artigo, “Trajetória do Planejamento Territorial no Rio Grande do Norte, Brasil. Enfoque da Geografia Renovada”, foi escolhido para expressar a forma singular como a Professora Maria Adélia Aparecida de Souza pensa o planejamento territorial, mais como um exercício contínuo de reflexão e intervenção do que uma celebração de conquistas. A escolha desse título reflete a essência de suas ideias, onde o planejamento é visto como um processo que deve sempre considerar as lições do passadoⁱⁱ para enfrentar os desafios do futuro. Assim, este texto não se limita a uma análise sobre sua atuação, mas busca reverberar a força de seu pensamento e a continuidade de seu legado.

Esse artigo não é, portanto, uma homenagem no sentido convencional, mas uma reflexão sobre a força e a continuidade do legado de Maria Adélia de Souza, de modo a contemplar o que sempre é expresso em suas falas: “Se querem me homenagear, que seja pela força de minhas ideias.”

A trajetória de Maria Adélia é marcada por contribuições significativas à docência e à pesquisa em Geografia. Sua vasta produção acadêmica, que inclui orientações, artigos, livros e capítulos de livros, aborda temas fundamentais como teoria e métodos da Geografia e Planejamento Territorial — além de explorar o território em suas múltiplas dimensões, como seus usos pela saúde, fome, finanças e pelo sistema prisional. Entre suas contribuições mais relevantes, destaca-se sua participação, junto a Jorge Guilherme Francisconi, na elaboração da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 1973, um marco para as políticas públicas integradoras no Brasil. Dessa forma, o legado de Maria Adélia toma como referência central o território usado, onde as

ações planejadas se concretizam, sendo capazes tanto de acentuar quanto de reduzir desigualdades socioespaciais por meio da execução de políticas.

Nesse sentido, o estudo que ora se apresenta reflete sobre a trajetória do planejamento territorial no Rio Grande do Norte, com foco nas ações do Estado e suas consequências no território potiguarⁱⁱⁱ à luz da contribuição do pensamento de Maria Adélia de Souza.

É certo que o interesse pelo planejamento territorial e seus desafios não são exclusivos da Geografia, pois alcança também ciências como Economia, Ciência Política, Arquitetura e Urbanismo. Esse campo interdisciplinar evidencia o caráter complexo do planejamento, que, desde os anos 1950, mobiliza o Estado brasileiro em torno de políticas de desenvolvimento regional (Lafer, 1970; Rezende, 2009). Assim, a análise aqui proposta dialoga com essa trajetória histórica e conceitual, ao mesmo tempo em que reconhece a atualidade das contribuições de Souza (1988, 2003, 2005, 2021) para a prática geográfica e o entendimento do território usado.

Nesse contexto, o Estado era o agente viabilizador do desenvolvimento regional e sua intervenção baseava-se em algumas orientações, como a prioridade de investimentos para o setor industrial e a criação de formas de compensação para as regiões mais desiguais. Somam-se a isso os investimentos em infraestrutura básica como transporte, energia e comunicações, para integrar o território nacional e atender, também, aos interesses das empresas. Essas orientações foram influenciadas pela concepção keynesiana de Estado e pelo nacional-desenvolvimentismo, que direcionaram a política regional e urbana brasileira (Diniz & Crocco, 2006), e que posteriormente alcançaram o Rio Grande do Norte (RN) (figura 1).

Figura 1 – Mapa de localização do Rio Grande do Norte



Fonte: Autores (2024).

O RN é um estado brasileiro localizado na Região Nordeste e, tal como diversos outros dessa região, teve a incorporação do planejamento na agenda a partir da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, assim como com a chegada de Aluizio Alves ao governo do estado (1960), um momento que marca a elaboração dos primeiros documentos, marcos normativos e também a formação de equipes técnicas com o intuito de atuar no âmbito do planejamento do território norte-rio-grandense sob a ótica do paradigma vigente. Desde então, muitas são as mudanças e permanências que marcam a trajetória do planejamento potiguar, as quais podem ser observadas por meio da análise de documentos de distintos governos e ações que culminaram em um processo de modernização do território.

Ao buscar inspiração nas obras de Souza (1988, 2000, 2021), a reflexão que se visa promover neste artigo decorre do entendimento de que, embora as ações de planejamento partam de problemas e situações identificados no presente para projetar ações futuras que busquem a melhoria das condições de vida da sociedade, torna-se necessário olhar para o passado como referência para aprimorar constantemente essas ações.

Para Souza (2021, p. 25), “o planejamento é a lida com o tempo, numa perspectiva de reflexão, cálculo e ação”. Além disso, a mencionada autora afirma que “o planejamento territorial lida com estruturas dissipativas: o lugar e a região. Sendo o lugar onde se desenvolvem determinadas atividades da sociedade em um dado momento e a região como o espaço mutante”. Além disso, a mesma considera que a análise da ação pública estadual necessita ser confrontada com eventos relacionados ao desenho da política nacional, que exerce influência no contexto local. Nesse sentido, inspirada na contribuição teórica de Souza (2021) se destaca a importância em refletir sobre o planejamento territorial numa perspectiva geográfica. Para aproximar a reflexão teórica de uma realidade espacial específica, se produzirá uma análise do planejamento praticado no RN, considerando o contexto global e as diversas situações regionais entre o período de 1950 a 2010. O período analisado engloba a criação da SUDENE até a elaboração dos últimos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (PRDS).

A leitura de sua obra permite identificar três valiosas contribuições para uma reflexão crítica acerca do planejamento. A primeira delas é a compreensão de que o planejamento territorial deve incorporar duas macrodimensões: espaço e tempo.

Sendo que, no espaço geográfico, as ações planejadas ganham concretude e podem acentuar ou dirimir as desigualdades socioespaciais. Para Souza (2021), além da observância às questões espaciais, o planejamento do território brasileiro deve se ancorar na aprendizagem a partir de experiências passadas e na observância de múltiplas escalas de ação. Nesse sentido, a trajetória das ações no âmbito governamental, mediando as escalas de ação nacional, regional e urbana, devem servir de farol para que os equívocos do passado não reflitam as ações do presente.

A segunda consiste na importância que a autora deu ao princípio de solidariedade, enfatizando que se trata da solidariedade entre os entes federados, em um contexto de desigualdade social e econômica como o que vivemos no Brasil. Segundo Souza (2021, p. 27), “na solidariedade, como no planejamento, está embutida uma ideia de futuro, da vida. A singela e vulgar esperança do mundo melhor”. Por fim, ressalta-se a terceira contribuição: o entendimento de que as ações de planejamento devem sempre visar um futuro menos desigual para os territórios e as pessoas que neles habitam. Estas são, portanto, as ideias-força da mencionada autora que foram incorporadas na produção do artigo que ora se apresenta.

A metodologia empregada sustenta-se na análise de 13 documentos governamentais e da realização de 10 entrevistas com informantes-chave realizadas no ano de 2009. Entre os documentos analisados, destacam-se três estudos, um diagnóstico, um discurso de posse e oito planos de governo, representativos de cada um dos quatro períodos analisados, quais sejam: 1959 a 1970, 1971 a 1981, 1982 a 1987 e 1988 a 2010. No que concerne às entrevistas, a escolha dos entrevistados foi realizada utilizando-se o método de “bola de neve”, um mecanismo de seleção não probabilístico que opera por meio de sucessivas cadeias de referências. Segundo Vinuto (2014), este método é iniciado a partir de um indivíduo previamente conhecido, que, posteriormente, indica outros participantes que também integram o grupo de interesse do estudo em questão.

Além disso, outro critério que influenciou na escolha foi a identificação de políticos e técnicos que atuaram em diferentes governos, abrangendo, também, representantes de quatro instituições: Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte (SEPLAN), Secretaria Municipal de Planejamento de Natal (SEMPLA), Federação de Municípios do Rio Grande do Norte (FEMURN) e Associação de Municípios do Litoral Leste Potiguar (AMLAP). Os

entrevistados foram selecionados com base em sua relevância para a temática do estudo e representam diferentes perspectivas políticas e técnicas. As entrevistas foram realizadas entre setembro de 2013 e julho de 2014. Adicionalmente, a pesquisa utilizou dados secundários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para produzir os mapas temáticos que dão sustentação às análises apresentadas.

Este artigo, após a introdução, está organizado em quatro seções que abordam os períodos da trajetória do planejamento no Rio Grande do Norte. Na primeira, examina-se o período de 1959 a 1970, com foco nas ações de planejamento do governo estadual. Na segunda, apresentam-se as ações contidas no segundo período, compreendido entre 1971 e 1981. Já na terceira, são analisados os eventos de 1982 a 1987. Na última parte do artigo, são delineadas as ações realizadas entre 1988 e 2010, que encerram a trajetória do planejamento potiguar. Por fim, nas considerações finais são destacados os principais resultados da análise realizada ao longo do artigo. A seguir, exploraremos em detalhe cada um desses quatro períodos da trajetória do planejamento no Rio Grande do Norte.

2. Desenvolvimento

2.1. Primeiro período: o enfoque regional (1959 a 1970)

A implementação de políticas hierárquicas conduziu a ação do Estado brasileiro, inclusive no âmbito regional, mas não é possível afirmar que olhando para subespaços específicos como o RN, tenha havido uma homogeneidade nas ações durante o regime autoritário. Por este motivo, a primeira seção deste artigo se debruçará sobre as ações implementadas pelo Governo do Estado do RN considerando os anos de 1959 até 1970, que perpassam períodos anteriores e posteriores ao Golpe de 1964. Esses anos apresentam dois importantes marcos na condução do planejamento no RN, sendo eles, a criação da SUDENE (1959) e a influência de paradigmas estrangeiros, a exemplo dos polos de crescimento e desenvolvimento de François Perroux, pensados para o contexto europeu (França e Alemanha) na condução da ação pública no estado.

Durante o período em que o Brasil esteve sob regime autoritário (1964-1985), houve um grande impulso para o planejamento nacional através da criação de leis, normas e incentivos para a formação de técnicos. Este ímpeto tinha como objetivo a institucionalização do planejamento e o

controle do território nacional mediante um exercício impositivo do poder. Para isso, foram elaborados documentos e normas que orientavam as ações de planejamento, entre os quais se destacam: a Lei n. 1, de 25 de janeiro de 1962, que criou o Ministério Extraordinário do Planejamento; o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu o planejamento como princípio fundamental da administração pública; e a Lei n. 6.036, de 1º de maio de 1974, que criou a Secretaria Nacional de Planejamento. Somem-se ainda: o Plano de Ação Econômica (PAEG) 1964-1967; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) 1967-1969; e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1969-1974.

No que concerne ao primeiro período analítico tratado neste artigo, é possível observar uma tendência no Brasil a adotar paradigmas estrangeiros na formulação de estratégias de planejamento regional. A influência das ideias de Rochefort (1967), Perroux (1964) e Boudeville (1973), inspirados em paradigmas válidos para os países do Norte, levou à premissa de que o desenvolvimento das regiões brasileiras estaria, segundo análise crítica de Diniz e Crocco (2006), condicionado à sua posição na hierarquia regional.

As unidades federativas mais bem posicionadas nessa hierarquia eram também aquelas que dispunham de grandes infraestruturas para permitir a fluidez de pessoas e mercadorias, bem como maior dinâmica econômica (agrícola e industrial, por exemplo), e, com isso, desempenhariam o papel de polo para a difusão harmônica do crescimento econômico. Esses estudos e teorias também ecoaram na Região Nordeste, influenciando as proposições de políticas para o desenvolvimento industrial, conforme pode ser observado no estudo de Ramos (1970).

Santos (2007, pp. 171-172) critica as teorias de Perroux (1964) e Boudeville (1973), argumentando que a ideia de polos de desenvolvimento não se ajusta às especificidades dos países subdesenvolvidos. Em sua visão, o Terceiro Mundo configura-se como um 'espaço multipolarizado', caracterizado por desigualdades acentuadas e uma economia fragmentada, onde políticas sociais e econômicas não conseguem alcançar todos os lugares e pessoas. Em outra crítica, Santos (2013) questiona o conceito de 'desenvolvimento' importado dos países do norte, observando que sua adoção nos países periféricos acentuou desigualdades, beneficiando certos setores e regiões, mas marginalizando outros. No caso brasileiro, por exemplo, as estratégias de planejamento frequentemente ignoraram as

realidades locais. Tanto Santos (2007) quanto Souza (1988) reforçam a crítica às teorias francesas, destacando que a definição de polos para impulsionar dinâmicas territoriais e regionais foi insuficiente para promover uma verdadeira desconcentração econômica.

A adoção de políticas regionais com intuito de combater as desigualdades ganhou impulso com a criação das superintendências de desenvolvimento regional, que, dentre outras estratégias, incentivaram a industrialização nos subespaços de sua atuação. Segundo Neves (2010, p. 172), dos anos de 1940 até os primeiros anos de 1960, predominava uma “utopia desenvolvimentista”, e parte da sociedade brasileira apostava na crença de que “a modernidade só seria alcançada se apoiada em um programa governamental sustentado pela industrialização”.

Com isso, diferentes governos utilizaram o planejamento para imprimir ações que culminaram na realização de obras de infraestrutura e melhorias administrativas para modernizar o território norte-rio-grandense, tornando-o mais atrativo aos interesses externos. Nesse sentido, é importante destacar que apesar da SUDENE impulsionar o planejamento no RN, sua atuação não foi suficiente para fomentar o desenvolvimento econômico e social no estado.

Nesse sentido, os dados coletados por Nóbrega (1969) mostram que a quantidade de projetos industriais financiados pela SUDENE no período de 1960-1967 na Região Nordeste, colocam o RN como o estado com o menor número de projetos aprovados (28). Por outro lado, a Paraíba (96), o Ceará (106), Pernambuco (258) e a Bahia (154) eram, de longe, os que tinham mais projetos aprovados. As atividades industriais no território norte-rio-grandense, por sua vez, durante as décadas de 1960 e 1970, foram desenvolvidas considerando as mesorregiões do estado, apresentavam a seguinte concentração espacial: Leste Potiguar (Natal, São Gonçalo do Amarante e Parnamirim); Seridó Oriental (Equador e Currais Novos); Seridó Ocidental (Caicó) e Oeste Potiguar (Mossoró e Areia Branca) (figura 2).

Ao observarmos o histórico de formação dos quadros técnicos na elaboração de documentos e diagnósticos, é notória a influência da SUDENE no respaldo das ações planejadas no território potiguar, principalmente devido às parcerias com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES).

Além disso, durante a atuação da superintendência, foram criados marcos

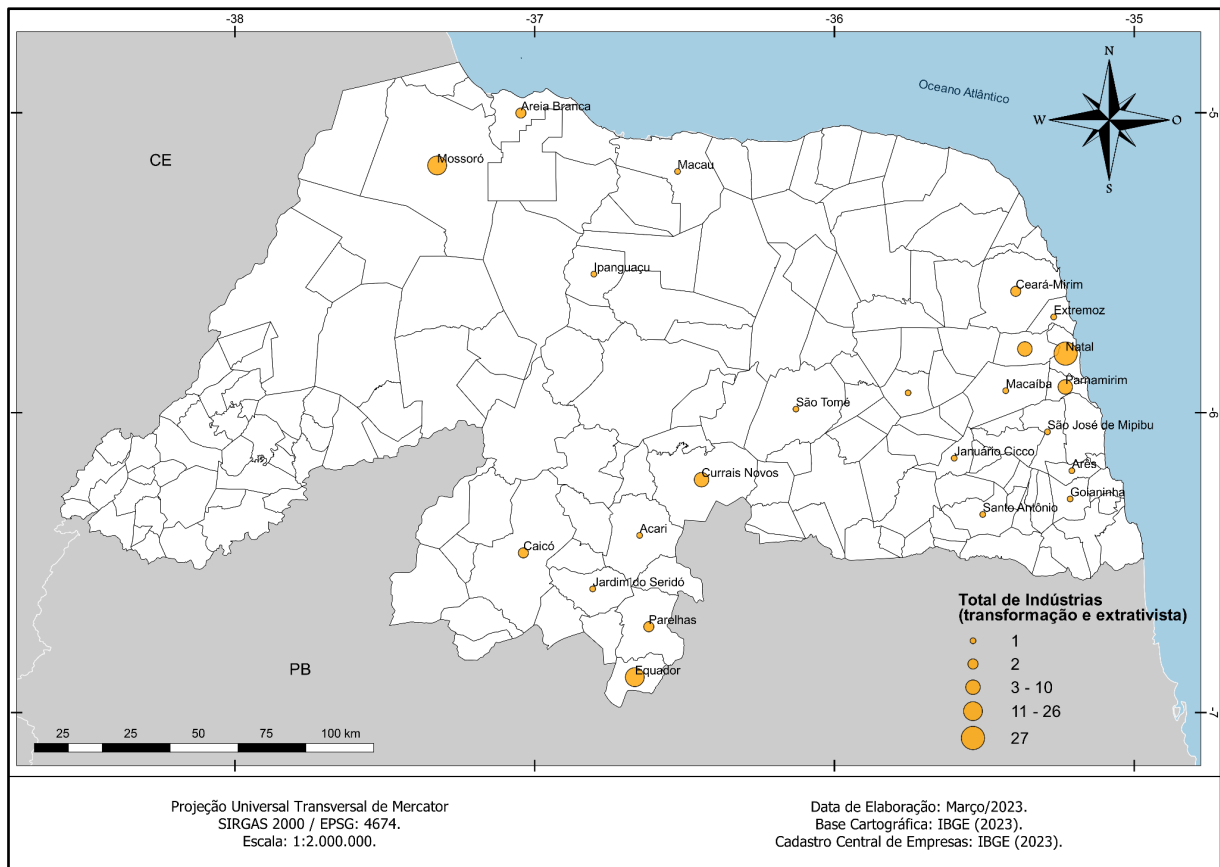
normativos, assim como a produção de estudos e planos de desenvolvimento que contribuíram para deixar o Governo do RN mais afinado com as ações de planejamento conduzidas pela esfera federal. As transformações que marcam os territórios no contexto mundial alcançam, de forma direta ou indireta, o RN, ampliando e modificando as relações entre os agentes envolvidos no planejamento. Nesse sentido, foram reconhecidas algumas ações relativas ao planejamento norte-rio-grandense ao longo do primeiro período (1959-1970), sendo: Estudos de Desenvolvimento Regional do RN (1959); Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social no RN; Decreto nº 3.804 de 01/02/1961 (1961 - 1965); Lei nº 2.795 de 11/05/1962; Reforma Administrativa 1964; Criação da Companhia de Fomento Econômico do RN (1967); Regiões Polarizadas do RN (1968); Uma Política de Desenvolvimento para o RN (1969).

Conforme descrito, destacam-se entre as ações a publicação do Decreto n. 3.804 de 1º de fevereiro de 1961, por meio do qual foi criada a Comissão Estadual de Desenvolvimento (CED), e a Lei n. 2.795, de 11 de maio de 1962, que criou o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FDES), por meio do qual se conferiu viabilidade financeira para a realização do primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do RN (1961-1965).

No que concerne à realização de estudos para respaldar as ações de promoção ao desenvolvimento econômico, têm-se os seguintes estudos: os Estudos de Desenvolvimento Regional (Rio Grande do Norte) e as “Regiões Polarizadas do Rio Grande do Norte”. O primeiro, publicado em 1959, apresenta um sucinto exame dos aspectos geográficos, econômicos e demográficos, assim como uma análise da produção agrícola, industrial e mineral do estado. O segundo, publicado em 1968, visava identificar os centros polarizadores no estado mediante o uso da metodologia do geógrafo francês Michel Rochefort, onde se identificou duas regiões polarizadas por grandes centros urbanos no RN, sendo elas Natal e Mossoró (Barbosa, 2015; Barbosa, Paz & Dantas, 2017).

Santos (2009, p. 135) descreveu criticamente que a adoção de estratégias de polarização para o planejamento teve como resultado uma “seletividade planejada” que implicou a concentração de investimentos e serviços em áreas já favorecidas do território brasileiro. Não obstante, o planejamento seletivo no RN, entre os anos de 1971 e 1981, resultou na acumulação de infraestruturas e serviços na capital do estado (Natal) e em Mossoró, a segunda cidade mais

Figura 2 – Distribuição espacial das indústrias (transformação e extrativista), de 1960 a 1970



Fonte: Autores (2023).

importante no que diz respeito à dinâmica econômica.

2.2. Segundo período (1971 a 1981): um desenvolvimentismo autoritário

O planejamento governamental no Brasil, no que concerne à formulação de planos e programas, foi caracterizado por descontinuidades e rupturas. Embora sem consenso conceitual ou uniformidade de expressão nas ações planejadas (Neves, 2001), o desenvolvimentismo, em suas diferentes expressões, marcou parte da trajetória da ação pública. No caso do desenvolvimentismo autoritário (1968-1980), estudado por Prado (2011, p. 24), tem-se no Brasil sob o governo autoritário um período de crescimento acelerado, “com políticas públicas fortemente intervencionistas e crescentes desequilíbrios econômicos e sociais”.

Durante os anos de 1970, e até a primeira metade da década de 1980, o planejamento do território nacional foi influenciado, segundo Diniz e Crocco (2006, p. 14) “pela adoção de rotinas

administrativas, e influências experiências/modelos estrangeiros e pelos paradigmas da competitividade e da inovação”. Também se investiu na formação de técnicos para colocar em prática uma racionalidade desenvolvimentista que resultou num processo de modernização da administração pública.

Desse modo, a formulação de instrumentos normativos como o Decreto 71.353 de 1972, que criou o Sistema Federal de Planejamento, possibilitou, a partir de então, coordenar e acompanhar a execução de planos e programas, conferindo maior controle das práticas políticas estaduais e municipais. Naquele mesmo ano também foi criada a Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (SAREM), a quem competia a articulação entre estados e municípios num esforço de criação e fortalecimento do planejamento nacional (Rezende, 2009). É daquele período também o entendimento sobre a importância de se definir uma Política de Organização Territorial, como observado por Francisconi e Souza (1976) no primeiro capítulo da I Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Outros

documentos formulados para dar suporte ao planejamento do território nacional foram o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979) e o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1979-1984), os quais deram o tom ao viés desenvolvimentista incorporado no âmbito do planejamento regional.

No RN, esse viés contribuiu para ampliar parcerias com instituições públicas e organismos internacionais com vistas à produção de diagnósticos, formação do corpo técnico da recém-criada Secretaria Estadual de Planejamento, bem como à expansão de infraestrutura básica, a exemplo das rodovias.

2.2.1. O conhecimento detalhado do território e a expansão da infraestrutura

Até os anos de 1970, a CEPAL, o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES) e a SUDENE tiveram grande relevância na formação de técnicos para atuar nas instituições de planejamento do RN. Além disso, a CEPAL teve uma importante atuação na elaboração do Diagnóstico Estrutural do Rio Grande do Norte (1975), o qual, ao dividir o território norte-rio-grandense em oito zonas homogêneas continentais (litoral oriental, Mossoroense, Alto do Apodi, Agreste, Caicó, Currais Novos, Litoral Norte e Serras Centrais) e três zonas homogêneas marítimas (plataforma continental, talude continental, abissal desconhecida) ofereceu ao governo da época a primeira grande regionalização com potencial de uso para a ação planejada (Barbosa, 2015, 2020; Barbosa, Paz & Dantas, 2017).

O período de 1971 a 1980 foi marcado pela gestão de um governador biônico, Cortez Pereira (1971 a 1975), que, por meio da Lei n. 3.957 de 1971, criou a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Administração. Em adição, outra ação normativa desse período foi a publicação da Lei n. 4.414, de 4 de novembro de 1974, que criou o Sistema Estadual de Planejamento (SISPLAN) mediante o Decreto n. 7.304, de 1º de março de 1978.

Conforme demonstrado por Silva (2019), na década de 1970, o governo federal continuou a investir, através do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em grandes obras de engenharia no território norte-rio-grandense, com a construção, por exemplo, de açudes e barragens, refletindo o desejo histórico de combate às secas na região (figura 3).

Em 1973, a Lei 5.917 instituiu o Plano Nacional de Viação, e o estado potiguar passou a

contar com oito rodovias federais, incluindo a BR-101, a BR-104 e a BR-304 (figura 4). Essas rodovias ajudaram a melhorar a integração territorial entre os municípios do estado. Não obstante, elas também evidenciam a pouca integração espacial do território norte-rio-grandense, contribuindo para o desinteresse por investimentos produtivos que demandassem a necessidade de maior fluidez territorial.

Esse conjunto de ações formou um grupo de iniciativas importantes que possibilitaram maior dinâmica para as atividades produtivas. Ao final desse período, as três principais cidades do RN (Natal, Mossoró e Parnamirim) receberam investimentos em projetos industriais e se tornaram os principais destinos de financiamentos e investimentos governamentais em serviços e infraestrutura. Nesse contexto, tais fatores contribuíram para uma tendência de “seletividade planejada”, a qual se tornou uma das características do planejamento praticado no território do RN.

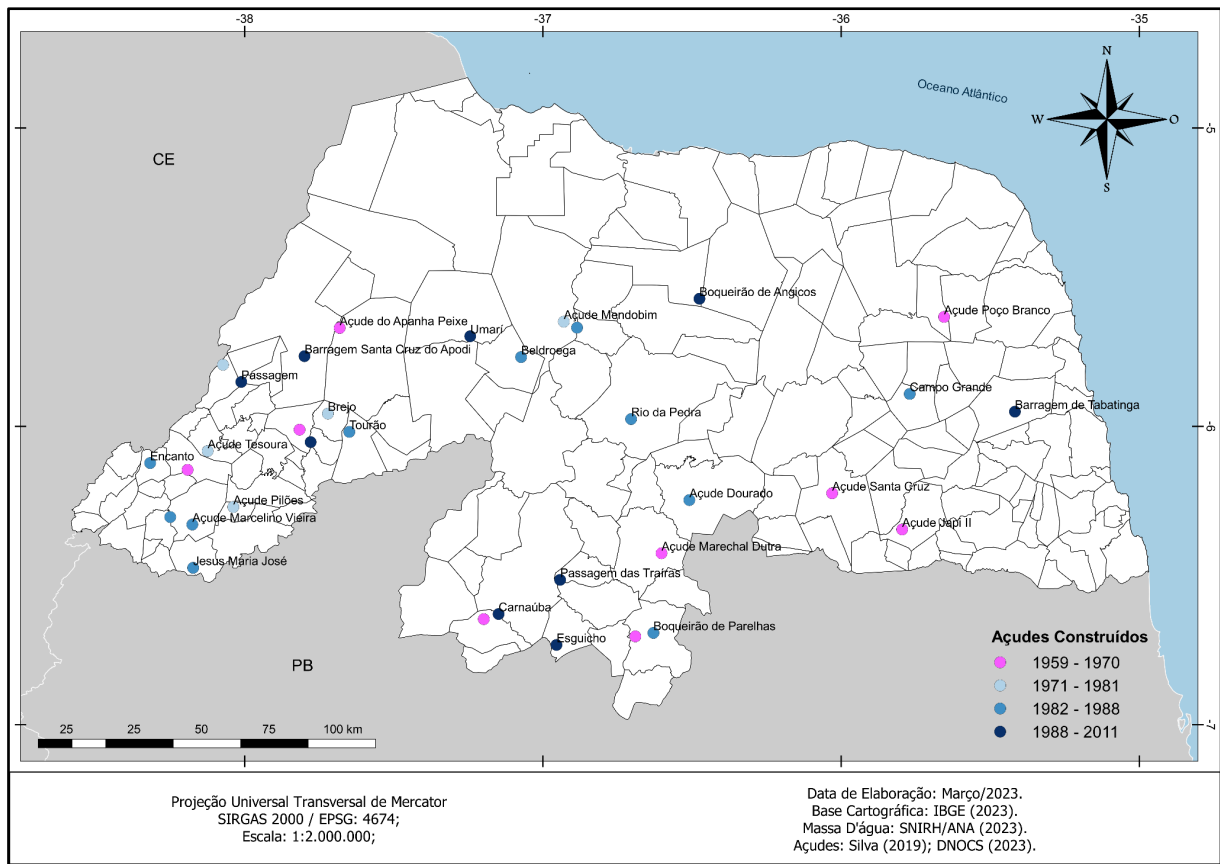
2.3. Terceiro período (1982 a 1987): do diagnóstico à ação regional

Durante o período entre 1930 e 1970, a abordagem do planejamento governamental no Brasil era caracterizada por uma centralização da tomada de decisões (Arretche, 1996). Esse modelo centralizado persistiu até o início da década de 1980, quando começou a dar lugar à descentralização fiscal, política e administrativa que se consolidou com a Constituição de 1988 (Soares & Machado, 2018). Arretche (1996, p. 10) identificou duas principais causas para essa centralização. Primeiro, ela resultou da limitação imposta aos governos subnacionais em sua capacidade de governar. Segundo, a centralização se deveu à resposta proativa e inovadora do governo federal “às pressões emergentes dos processos de industrialização e urbanização em curso”.

É importante ressaltar que, durante os anos de 1980, o planejamento das ações do governo brasileiro passou a ser criticado por estudiosos como Costa (1977), Cohn (1978), Oliveira (1981) e Santos (2008), e por determinados setores da sociedade, despertando uma recusa aos seus pressupostos. Essas críticas, que também podem ser transpostas para o RN, deviam-se, destacadamente, à adoção de paradigmas externos que tinham pouca ou nenhuma aderência à realidade nacional, assim como a interesses de agentes hegemônicos sobrepostos aos interesses da Nação^{iv}.

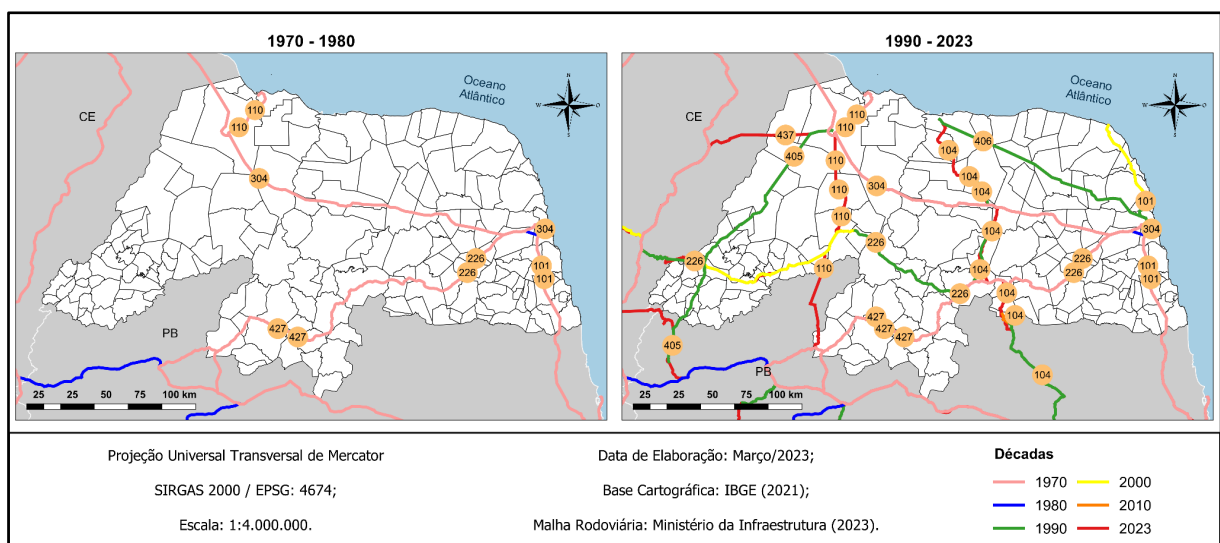
No Rio Grande do Norte, as ações de planejamento do governo estadual deram continuidade à elaboração de um arcabouço

Figura 3 – Expansão dos açudes no Rio Grande do Norte, de 1970 a 2011



Fonte: Autores (2023).

Figura 4 – Expansão das rodovias federais no Rio Grande do Norte, de 1970 a 2023



Fonte: Autores (2023).

normativo para o direcionamento das ações públicas. Como exemplo, tem-se o Decreto n. 8.323, de 13 de janeiro de 1982, que criou a Coordenadoria de Articulação Municipal (CAM), órgão que, até sua extinção na década de 1990, incentivou a criação de associações municipais para prestar assessoria técnica. Também se pode notar a consolidação do processo de industrialização incentivado pela SUDENE no território norte-rio-grandense, inclusive através da criação da Lei n. 5.379, de 11 de outubro de 1985, que criou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI).

No final da década de 1980, o planejamento norte-rio-grandense passou por um processo de ressignificação, assumindo as seguintes características: obtenção de financiamentos e parcerias internacionais (Banco Mundial, através do Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento – BIRD, Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) e com o governo federal para promover e expandir o processo de modernização do seu território; observância a modelos de políticas públicas externas ao território nacional para a formulação de suas políticas; pouco estímulo à formação e atualização do seu quadro técnico; inspiração nos paradigmas e pressupostos do planejamento estratégico, cuja influência é a administração de negócios.

As tentativas de diálogo e cooperação entre o governo estadual e esfera federal, ou com instituições internacionais, foram pouco exitosas na

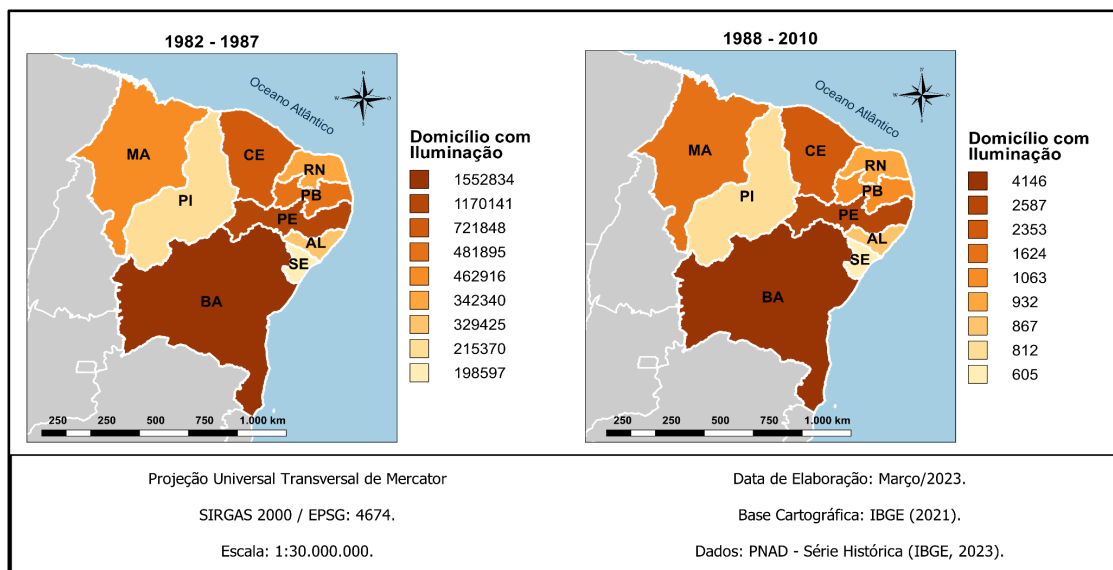
obtenção de investimentos que se refletissem na construção de infraestrutura básica e expansão das redes técnicas, ratificando a concentração espacial dos investimentos. Dados da série histórica do IBGE/PNAD (2023) para o período de 1982-2010 mostram que, na Região Nordeste, os estados que concentravam o maior número de domicílios com iluminação eram Bahia, Pernambuco e Ceará. O RN era, durante esse período, o quarto estado da região com o menor número de domicílios atendidos (figura 5).

No que diz respeito à elaboração dos planos analisados neste período (1982-1987), estes seguiram o desenho regional/zonal apresentado no Diagnóstico Estrutural – Rio Grande do Norte (1975) com uma abrangência temporal no horizonte do governo estadual vigente, qual seja José Agripino Maia (1983 a 1987) não se configurando como uma novidade para o período analisado.

2.4. Quarto período (1988 a 2010): a renovação da base material do território

Diante do cenário de crise econômica, inflação elevada e reorganização política que marcou a década de 1980, o planejamento do território que considerasse um horizonte temporal mais largo foi relegado a segundo plano, e as ações emergenciais e o planejamento de curto e médio prazo tornaram-se mais valorizados. Além disso, conforme afirma Clementino (2008, p. 237), “a descentralização oriunda da promulgação da constituição de 1988,

Figura 5 – Domicílios com iluminação na Região Nordeste, segundo PNAD, de 1982 a 2010



Fonte: Autores (2024).

enfrentou uma série de dificuldades mediante o descompasso entre recursos e encargos dos municípios no atendimento das demandas sociais”. Nesse novo cenário, observa-se, segundo Diniz & Crocco (2006, p. 14), “a ênfase na competitividade, mensurada na inserção internacional, como elemento central do desenvolvimento”.

Alguns aspectos, como a formulação dos Planos Plurianuais (PPA) como principais instrumentos de planejamento de médio prazo, executados considerando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), começam a orientar a ação do Estado a curto prazo, mediante a aprovação da constituição federal de 88. A partir da década de 1990 começou-se a considerar o território como unidade de planejamento, tomando-se como referência os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, e o Programa Brasil em Ação, ambos no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) houve a formulação da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), que não foi implementada, e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ambas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda houve o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), implementado após 2007, que impulsionou a realização de grandes obras de engenharia e desempenhou um papel importante na renovação da base material do território nacional. Nesse período, observa-se também uma maior busca por eficiência na administração pública, inspirada no modelo neoliberal, impulsionada sobretudo após os anos 2000 (Gonçalves, Paiva & Barbosa, 2009; Lopes, 1998).

A relevância que essas discussões continuam tendo para o Estado e para as empresas instaladas no território nacional é visível na elaboração dos últimos PPAs. No texto do PPA 2000-2003 e da Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000, vê-se a inserção de novos componentes na sua estrutura, a exemplo da obrigatoriedade do diagnóstico e avaliação do plano. Segundo Oliveira (2013, p. 28), esse PPA marca o início de um novo modelo de plano, o qual estaria “lastreado no planejamento estratégico e baseado na ideia de organizar a atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados, assim como das oportunidades que deveriam ser aproveitadas”.

No RN, além da incorporação do planejamento em médio e curto prazo por meio da ação de instrumentos como PPA, LDO e LOA, deu-se continuidade à elaboração de planos

regionais. Todavia, o diferencial na elaboração dos planos do período (1990-2000) não foi o estabelecimento de uma grande mudança no “recorte” regional, mas a incorporação da sustentabilidade como espinha dorsal dos planos de desenvolvimento. Além disso, a estrutura administrativa pós-redemocratização, voltada às ações de planejamento no RN, foram atribuídas à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN), cujas competências foram definidas por meio da Lei Complementar n. 139, de 25 de janeiro de 1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 163, de 5 de fevereiro de 1999.

Em 2001, durante o exercício de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a desativação da SUDENE. Entretanto, o suporte para o desenvolvimento de projetos industriais passou a ser suprido pelo PROADI que, entre os anos de 1990 e 2000, ajudou a promover uma capilarização da atividade industrial no território do RN, com destaque para Natal, Parnamirim e Mossoró que apresentaram, segundo dados do IBGE (2023), o maior número total de indústrias.

A reativação da superintendência aconteceu apenas em 2007, denotando a relevância da retomada do planejamento regional pelo governo vigente. De acordo com informações obtidas na SUDENE, no período de 2009 a 2013, o estado do RN contou com 29 projetos financiados por esta instituição, sendo estes em grande maioria voltados à promoção de infraestrutura básica e capacitação de agentes públicos. Além disso, esse período marca o esforço do Estado no direcionamento a dotação de infraestruturas que contribuíram para a renovação da base material do território e para a expansão do meio técnico-científico-informacional no RN.

2.4.1. Os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável no RN

A partir dos anos 1990, o governo federal e o governo estadual passaram a dar maior atenção às questões ligadas ao meio ambiente, incorporando o conceito de sustentabilidade aos planos que respaldavam a ação pública. Esse interesse foi impulsionado por dois eventos importantes: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento CNUMAD/ECO-92 e a Conferência Internacional sobre Impactos e Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas (ICID), que orientaram a sociedade sobre a necessidade de preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (Tinoco, 2005).

As discussões realizadas na ICID geraram o Projeto Áridas, que auxiliou os estados do nordeste a identificar as necessidades de cada região e a elaborar estratégias para promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade. Com base nestas discussões, o governo do Rio Grande do Norte elaborou os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em 1994, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a SEPLAN e o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA), abrangendo oito regiões do estado.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (1997) definiu duas políticas orientadoras: a primeira focada no desenvolvimento integrado e equilíbrio do espaço, e a segunda voltada para a conservação e o uso racional dos recursos naturais. Essas políticas foram organizadas em quatro programas principais, que representam os eixos do desenvolvimento proposto: desenvolvimento humano, dinamização e reestruturação da base econômica, fortalecimento da base científica e tecnológica, e reestruturação e democratização do Estado. No entanto, a partir da crítica de Souza (2021), pode-se questionar as noções de desenvolvimento integrado e equilíbrio do espaço, pois estas podem ocultar as desigualdades inerentes à organização territorial sob o capitalismo. A ideia de 'equilíbrio' desconsidera frequentemente a influência de interesses hegemônicos e estratégias seletivas que privilegiam determinados agentes e usos do território. Nesse sentido, o espaço não é um simples receptáculo onde o desenvolvimento se distribui equitativamente, mas uma construção social que reflete e reforça desigualdades históricas e políticas.

O documento enfatizava o fortalecimento do movimento empresarial como caminho para alcançar as opções estratégicas do Plano (reestruturação e democratização do Estado), considerando a título de consulta, a participação social para definição de algumas ações e investimentos. O Plano estabeleceu metas para o território norte-rio-grandense, como o crescimento econômico, o aumento da participação do RN na economia brasileira, a elevação do PIB, o aumento da renda per capita, a geração de emprego, a redução da indigência, a erradicação e diminuição da taxa de analfabetismo e o aumento do abastecimento de água. As metas apontadas no Plano de 1997 continuaram sendo uma preocupação do governo do Estado, evidenciando a necessidade de avanços mais progressistas no que se refere aos objetivos dos planos formulados.

2.4.2. Metodologia e resultados dos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável

A elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável com vistas à ação planejada do território norte-rio-grandense observou a existência de oito regiões: Região do Seridó do Rio Grande do Norte; Região do Litoral Norte; Região Agreste, Potengi e Trairi; Região do Alto Oeste; Médio Oeste; Região Metropolitana de Natal; Região Mossoroense; Região do Vale do Açu.

A metodologia adotada para a elaboração dos PDS baseou-se em diversos procedimentos. Primeiramente, realizou-se uma revisão bibliográfica e documental, buscando-se literaturas que abordassem a temática do planejamento urbano e regional e desenvolvimento sustentável, bem como diagnósticos, estudos, planos (como o Planejamento Plurianual – PPA), programas e legislação (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA). Foram realizadas oficinas regionais e sub-regionais ou municipais, agrupando-se os municípios que compõem as oito regiões definidas nos planos. Nas oficinas, os participantes foram estimulados a identificar problemas, potencialidades e o futuro desejado para sua região ou município. Além disso, foi produzido um diagnóstico regional para a definição de um horizonte desejável, onde foram realizadas entrevistas com empresários que atuavam na região de abrangência do plano, assim como, reconhecidas as lideranças, políticas, religiosas, sindicais, visando buscar nas suas respostas elementos que poderiam orientar a construção do futuro desejado. Por fim, executou-se a análise de cenários, a redação dos planos e sua apresentação ao governo estadual.

Todos os documentos tiveram elementos metodológicos comuns, como a inclusão das dimensões ambiental, sociocultural, econômica e institucional, bem como a participação social. Entretanto, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável para Região Metropolitana de Natal – Natal MetrÓpole 2020 apresentou especificidades, como a inserção do Conselho Metropolitano, que acompanhou a elaboração do plano, e a proposta de um (re)ordenamento territorial, dividindo a Região Metropolitana de Natal (RMN) em quatro macro áreas de atuação: áreas de grande valor ambiental, áreas rurais, áreas urbanizadas e áreas propícias à urbanização.

Os diagnósticos realizados para cada região revelaram particularidades e desafios específicos. Eles serviram para comprovar que o RN era um estado marcado por desigualdades presentes em todas as suas regiões, cujas expressões eram o

analfabetismo, a falta de saneamento básico, a violência e o desemprego. No entanto, o diagnóstico mostrou também que algumas regiões possuíam uma situação mais crítica, como o Litoral Norte, o Agreste Potengi e o Trairi, e a Região do Médio Oeste. Outras regiões, como o Vale do Açu, o Alto Oeste, a Mossoroense e a Metropolitana de Natal, apresentavam uma infraestrutura mais promissora e recursos naturais com grande potencial de uso, mas também enfrentavam problemas socioeconômicos, como baixa renda da população, infraestrutura deficiente e sistema de ensino questionável.

Para superar os desafios identificados, os planos foram fundamentais na definição de um novo caminho para o RN. Este incluía a implementação de um modelo de gestão adaptado às especificidades regionais e o estudo de práticas de gestão bem-sucedidas para orientar as decisões futuras. Além disso, foi constatada a importância de se estabelecer um pacto territorial por meio do qual fosse possível unir esforços e delinear demandas e soluções para os problemas comuns a todas as regiões contempladas pelos planos, com vistas a diminuir as desigualdades existentes.

Apesar dos esforços envidados através da elaboração dos documentos, houve dificuldades para viabilizar as ações neles traçadas. Dentre essas dificuldades, se pode citar o limite orçamentário, o reduzido número de técnicos e a dificuldade de continuidade de ações em virtude da alternância dos projetos políticos. Mesmo assim, é possível observar a influência dos PDS em outros instrumentos de planejamento, como os Planos Plurianuais (PPAs).

2.4.3. O PPA-RN

O primeiro PPA concebido para o RN abrangeu o período de 1996 a 1999, sob o governo de Garibaldi Alves Filho. Contudo, não se conseguiu localizar este documento nas possíveis instâncias de arquivamento, a Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAN) ou o Arquivo Público Estadual. Em virtude dessa ausência, a análise proposta nesta seção se concentra no PPA de 2000 a 2003. O PPA-RN 2000-2003 enfatiza a importância de que o planejamento na administração pública esteja alinhado com a Constituição brasileira (1988) e foi formulado com o intuito de definir objetivos e orientações para a administração pública e ações governamentais em um período de quatro anos.

Ele aborda a criação de estratégias, diretrizes, políticas e programas, como o Desenvolvimento Humano (educação e cultura, saúde e saneamento, emprego e renda, bens e serviços assistenciais, segurança pública, defesa e

cidadania), Conservação e Uso dos Recursos Naturais, Desenvolvimento de Base Científica e Tecnológica, Dinamização e Reestruturação da Base Econômica, e Reestruturação e Democratização do Estado. O documento destaca a necessidade de modernização do estado, com foco na reestruturação organizacional e funcional, na capacitação de recursos humanos e valorização dos recursos naturais sob a ótica da sustentabilidade, assim como na modernização do planejamento e da gestão das atividades públicas, enfatizando o fortalecimento da cidadania.

Outrossim, o documento também destaca a relevância de uma gestão eficiente e maior participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento. Sendo assim, observa-se no plano a tentativa de estabelecer diretrizes claras e objetivos concretos para a administração pública estadual, com ênfase na modernização e na promoção do desenvolvimento socioeconômico, assim como afinado as discussões realizadas no âmbito de outros documentos que estavam sendo elaborados no período, principalmente os PDS.

O PPA-RN 2004-2007, sob a gestão da então Governadora Wilma Maria de Faria, teve uma influência ainda maior do PDS, e estabeleceu uma agenda orçamentária estadual baseada em macro-objetivos, programas e projetos estruturados por eixos prioritários, com foco no desenvolvimento sustentável. A participação da sociedade civil no planejamento também foi valorizada, seguindo a tendência do Governo Federal. Os marcos referenciais do Plano direcionaram a ação do estado para uma relação mais estreita com as empresas, dando-lhes centralidade na escolha de suas ações.

Nesse sentido, incentivou-se a realização de pesquisas em parceria com empresas, cooperativas ou consórcios, além de terem sido incentivadas as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Desse modo, foram sendo reforçadas no RN as características da terceira e quarta geração de políticas regionais tratadas por Diniz e Crocco (2006). Ressalte-se que o estreitamento da relação de diferentes governos com a iniciativa privada que tem ganhado notoriedade no território norte-rio-grandense não é exclusividade desse estado.

O PPA-RN 2008-2011 propôs o desenvolvimento do Rio Grande do Norte por meio de Territórios Regionais de Desenvolvimento alinhados com a PNDR. Foram estruturados nove territórios que abrangeram os 167 municípios do estado para efeito de planejamento a médio prazo, os municípios foram agrupados nas seguintes regiões: Região Litoral Norte, Região Agreste, Potengi, Trairi, Região Alto Oeste, Região do

Seridó, Região Litoral Oriental (também foi incluída a RMN), Região do Médio Oeste, Região Mossoroense, Região Vale do Assú.

Cada região recebeu um conjunto de proposições que visavam torná-las mais dinâmicas e menos desiguais. Essas proposições pretendiam promover a diversificação e ampliação das cadeias produtivas, modernização da administração e da gestão pública, ampliação e recuperação da infraestrutura básica.

Os programas estruturantes do plano estavam voltados ao fortalecimento das bases produtivas do Rio Grande do Norte, e tinham o objetivo de alcançar o desenvolvimento por meio da consolidação e fortalecimento do processo de industrialização, turismo e viabilização da fluidez territorial.

Nesse último PPA, foi observada a inclusão de propostas já presentes nos PDS das oito regiões do RN, elaboradas entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000. Essa incorporação de propostas semelhantes ou iguais poderia conduzir à interpretação de que a situação do território permanecia inalterada, ou indicar um descompasso entre o que se planeja e o que é executado, mas o que houve foi a incorporação de propostas existentes em planos anteriores.

3. Considerações finais

Com base na periodização apresentada, que destaca quatro períodos, observa-se que o planejamento do território norte-rio-grandense passou por diversas fases ao longo do tempo, desde a ausência de políticas de planejamento do primeiro período até uma preocupação crescente com sustentabilidade e desenvolvimento integrado no quarto período.

A análise da trajetória do planejamento revela que, nos dois primeiros períodos, as políticas públicas eram pontuais, desarticuladas e sem visão de longo prazo. Em contraste, durante o terceiro e quarto períodos, verificou-se uma maior atenção à construção de políticas integradas para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades socioespaciais.

Baseando-se nas ideias de Maria Adélia Aparecida de Souza, este estudo reflete sobre três importantes contribuições de sua obra para o planejamento territorial: a primeira é a incorporação das dimensões espaço e tempo no planejamento. Souza (1988, 2021) defende que o planejamento não deve ser limitado a ações isoladas no presente, mas orientado pela aprendizagem com o passado, visando um futuro menos desigual. No Rio Grande do Norte, o descompasso entre planejamento e

execução de políticas contribuiu para perpetuar desigualdades ao longo do tempo, permanecendo o desafio de construir políticas que integrem escalas locais e nacionais.

A periodização apresentada evidencia a necessidade de políticas públicas que considerem as particularidades locais e demandas sociais, buscando um desenvolvimento integrado que garanta a qualidade de vida e o bem-estar da população.

A segunda contribuição de Souza é a noção de solidariedade entre os entes federados, essencial em um país marcado por desigualdades regionais como o Brasil. Souza enfatiza que a solidariedade entre diferentes níveis de governo e agentes econômicos deve ser uma prática constante, visando reduzir disparidades e promover o desenvolvimento equilibrado entre regiões. Contudo, como demonstrado, as políticas de planejamento no RN foram marcadas por uma seletividade espacial, privilegiando áreas já favorecidas e negligenciando regiões mais carentes.

A análise dos quatro períodos mostrou que a solidariedade entre entes federados e agentes foi pouco valorizada, prevalecendo a seletividade espacial. Desde os anos 1990, um modelo mais competitivo substituiu a solidariedade como base das políticas governamentais.

A terceira ideia-força de Souza é a necessidade de planejar um futuro menos desigual, associando o desenvolvimento territorial à melhoria das condições de vida locais. Esse enfoque, voltado ao bem-estar social e equidade territorial, é crucial para enfrentar desafios contemporâneos no RN, como falta de infraestrutura, qualificação técnica e participação social.

Entre os desafios ainda pendentes destacam-se: i) número limitado de técnicos capacitados para planejamento estadual; ii) efetivação da participação social; iii) superação da visão setorial; e iv) a promoção da solidariedade territorial.

O primeiro desafio reflete a carência de profissionais qualificados, agravada pela ausência de secretarias municipais de planejamento em muitos municípios – em 2014, apenas 54 dos 167 municípios tinham tal secretaria. A atuação de federações e associações municipais, como a FEMURN e a Associação dos Municípios da Região Central e Litoral Norte (AMCEL), parcialmente suprir essa demanda, enquanto pequenos escritórios de contabilidade fornecem assessoria técnica.

A promoção da participação social permanece um desafio, embora algumas iniciativas tenham sido implementadas. Até 2010, a participação popular foi viabilizada por audiências

públicas, conselhos e conferências estaduais. Um exemplo foi a criação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável para o estado, orientando ações em oito regiões de planejamento, enquanto as Conferências das Cidades buscaram representar os interesses locais nos níveis estadual e nacional.

Se, por um lado, essas conferências promoveram uma reflexão sobre o futuro das cidades, por outro, a participação social pode ser ampliada para superar práticas impositivas e setoriais.

O terceiro desafio é a preponderância da dimensão setorial no planejamento público. Embora o planejamento territorial inclua tanto as dimensões setorial quanto global, Souza (2021) destaca a importância de uma terceira dimensão, a espacial, para assegurar que os investimentos respondam a demandas reais e estejam localizados de acordo com problemas e públicos-alvo.

Finalmente, a solidariedade é essencial para fortalecer a interação entre Estado, setor privado e cidadãos, promovendo um planejamento voltado às necessidades dos territórios. A continuidade desse debate é fundamental para um planejamento territorial que busque um futuro mais inclusivo e menos desigual, embasado em uma visão crítica e solidária.

4. Contribuições dos autores

Jane Roberta de Assis Barbosa: conceituação; metodologia; investigação; escritura original; recursos.

Jorge Magno da Silva Costa: curadoria de dados; produção dos mapas; revisão do texto.

David Isaias de Souza: curadoria de dados; produção dos mapas; revisão do texto.

5. Referências bibliográficas

Arretche, M. (1996). O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31.

Barbosa, J. (2015). Planejamento territorial e modernizações seletivas: A expansão do meio técnico-científico-informacional no Rio Grande do Norte (Tese de doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Barbosa, J., Paz, D. T. & Dantas, A. (2017). Regionalização e planejamento no Rio Grande do Norte. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (32).

Boudeville, J. (1973). *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difusão europeia do livro.

Clementino, M. (2008). Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano. *Scripta Nova: revista eletrônica de geografia y ciencias sociales*, 12. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/116479>.

Costa, E. (1977). *O fato urbano do Rio Grande do Norte: características das bases da vida de relações* (Dissertação de mestrado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Cohn, A. (1978). Crise regional e planejamento: o processo de criação da SUDENE. São Paulo: Perspectiva.

Diniz, C., & Crocco, M. (Org.). (2006). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG.

Francisconi, J. & Souza, M. A. A. (1976). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: estudos e proposições alternativas*. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

Gonçalves, R., Paiva, R. & Barbosa, F. (2009). Planejamento estratégico: quando o discurso da guerra e da empresa invade a administração pública. *Reuna*, 14, 29-43. <https://revistas.una.br/reuna/article/view/260>

Lafer, B. (1970). O conceito de planejamento. In B. M. Lafer (Org.), *Planejamento no Brasil* (pp. 9-28). São Paulo: Perspectiva.

Lopes, R. (1998). A cidade internacional: o planejamento estratégico das cidades. Rio de Janeiro: Mauad Editora.

Neves, L. (2001). Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964). In J. Ferreira (Org.), *O populismo e sua história* (pp. 113-140). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Nóbrega, G. (1969). *Uma política de desenvolvimento para o Rio G. do Norte*. Natal: Faculdade de Ciências Econômicas de Natal.

Oliveira, F. (1981). *Elegia para uma nova re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Oliveira, V. (2013). Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *Expediente*, 24.

Perroux, F. (1964). *A economia do século XX*. Lisboa: HERDER.

- Prado, L. (2011). O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In R. Bielschowsky et al. (Eds.), *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras* (pp. 23-34). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal.
- Ramos, M. (1970). *Um estudo de desenvolvimento industrial*. Natal: Imprensa Universitária.
- Rezende, F. (2009). Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para reconstrução. CEPAL-Brasil, LC/BRS/R.205. 109p.
- Rochefort, M. (1967). *O problema da regionalização no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Santos, M. (2007). Economia espacial: críticas e alternativas. São Paulo: EDUSP.
- Santos, M. (2008). O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: EDUSP.
- Santos, M. (2009). *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: EDUSP.
- Santos, M. (2013). *Pobreza Urbana*. São Paulo: EDUSP.
- Silva, R. (2019). Território, Estado e política de irrigação: uma leitura a partir das técnicas, normas e configurações espaciais no Rio Grande do Norte (Tese de doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Soares, M. & Machado, J. (2018). *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap.
- Souza, M. A. A. (1988). *Governo urbano*. São Paulo: Nobel.
- Souza, M. A. A. (2000). Pedagogia cidadã e tecnologia da informação: um projeto piloto para a periferia sul da cidade de São Paulo. CLACSO.
- Souza, M. A. A. (2003). *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial.
- Souza, M. A. A. (2005). Apresentação Milton Santos, um revolucionário. Ano 6, nº 16. Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110312110406/32Santo.pdf>
- Souza, M. A. A. (2021). *Geografia e Planejamento: uma estratégia espaço-tempo*. *Sociedade e Território*, 33(1), (pp. 7-30). <https://doi.org/10.21680/2177-8396.2021v33n1ID25166>.
- Tinoco, D. (2005). Trajetória do planejamento no Rio Grande do Norte: 1961-2004. In D. S. Tinoco, D. F. Borges, J. M. L. Alloufa, & M. A. D. Araújo (Eds.). Políticas e gestão públicas: recortes da realidade do Rio Grande do Norte. Natal: EDUFERN.
- Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), (pp. 203-220). <https://doi.org/10.20396/tematicas.v22i44.10977>.

6. Notas

ⁱ Pesquisa resultante de doutorado concluído em 2014 e financiado pelo CNPq e CAPES (PDSE).

ⁱⁱ As contribuições teóricas deixadas por Maria Adélia de Souza, que inspiram o artigo em questão, iniciaram-se com a orientação da tese da primeira autora. É importante destacar que sua influência se estende, também, a jovens pesquisadores que, imbuídos dos princípios e ideias transmitidas por ela, integram a autoria do artigo.

ⁱⁱⁱ Norte-rio-grande e potiguar são gentílicos usados para se referir ao território correspondente ao Estado do Rio Grande do Norte, no Brasil.

^{iv} O Decreto n. 3.952/1962, que declarou de utilidade pública as terras de um empresário local, destaca como elites do estado eram favorecidas, alinhando interesses privados e políticas no RN. Da mesma forma, a construção do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, viabilizada pelo PAC e financiada pelo BNDES, exemplifica o planejamento voltado a interesses corporativos e seletivos, beneficiando grandes operadoras e o setor logístico em detrimento de demandas locais.