

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

VIVIAN TATIANA RODRIGUEZ YUANE

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE COMPARADA DOS
RESULTADOS PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE URUGUAI E BRASIL**

**Sant'ana do Livramento
2015**

VIVIAN TATIANA RODRIGUEZ YUANE

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE COMPARADA DOS
RESULTADOS PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE URUGUAI E BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas pela Universidade Federal do
Pampa – UNIPAMPA.

Orientadora: Dra. Debora Nayar Hoff.

**Sant'ana do Livramento
2015**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

Y94p Yuane, Vivian Tatiana
Políticas de desenvolvimento regional: Análise comparada dos resultados para a região de fronteira entre Uruguai e Brasil / Vivian Tatiana Yuane.
83 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, 2015.
"Orientação: Debora Hoff".

1. Políticas de Desenvolvimento Regional. 2. Região de Fronteira. 3. Uruguai. 4. Brasil. I. Título.

VIVIAN TATIANA RODRIGUEZ YUANE

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE
COMPARADA DOS RESULTADOS PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA
ENTRE URUGUAI E BRASIL**

Monografia apresentada como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Ciências
Econômicas pela Universidade Federal do
Pampa – UNIPAMPA.

Área de concentração: Ciências Econômicas

Dissertação defendida e aprovada em dia: 07/11/2015

Banca examinadora:

Prof. Dr. Debora Nayar Hoff
Orientador
Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

Prof. Dr. Ana Luísa de Souza Soares
Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

Prof. Ms. Margarete Leniza Lopez Gonçalves
Curso de Ciências Econômicas - UNIPAMPA

Esta situación de desigualdad territorial significa que el lugar donde las personas nacen y crecen tiene una influencia fundamental en lo que ellas podrán ser en sus vidas.

El foco de nuestro trabajo es ayudar a que en cada país todas las personas tengan iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados.

Julio Berdegú

RESUMO

O problema a ser analisado neste trabalho refere-se às mudanças no território de fronteira entre Uruguai e Brasil que surgem após a criação de estratégias políticas de desenvolvimento regional por estes países visando o seu desenvolvimento. Para tanto, serão realizadas distinções entre teorias de desenvolvimento regional e as suas implicações políticas tanto a nível internacional quanto nos dois países em questão. Para o propósito deste trabalho foi feita uma diferenciação entre teorias que surgem antes da década de 1970, e aquelas que ganham força depois de 1970. A primeira geração teórica no âmbito do desenvolvimento regional surge nos anos 1930 com foco na distribuição do crescimento econômico, visto que tem como pressuposto o fato de que o crescimento econômico não ocorre simultaneamente em todas as partes do território, senão que é desigual e seletivo. Esta corrente teórica influenciou a formulação de políticas de cunho regional em diversos países – entre eles o Uruguai e Brasil. Estes países orientaram as suas políticas buscando influir sobre a localização das empresas, principalmente através dos investimentos estatais em infraestrutura para as regiões com maior atraso relativo. No final da década de 1970 devido às mudanças políticas – em consequência da crise do estado desenvolvimentista – e na conjuntura mundial, buscaram-se alternativas de desenvolvimento regional sob a ótica do desenvolvimento endógeno. A abertura das economias e a internacionalização da produção nos anos 1980 modificaram a geografia econômica, e constituíram a base para um desenvolvimento industrial alternativo. Nesse contexto, a especialização flexível e os distritos industriais transformaram-se no marco de referência para as políticas de desenvolvimento regional. Não obstante, na última década começa a formar-se uma nova geração de políticas que busca superar esta separação entre políticas endógenas e exógenas, sobre esta ótica, ambas as políticas, mesmo distintas, quando sobrepostas no mesmo espaço geográfico devem convergir para conseguir promover o desenvolvimento regional. Nesse sentido, o principal objetivo de este trabalho é analisar quais pontos de convergência existem entre políticas de desenvolvimento regional, adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai nos últimos anos e qual é o seu reflexo sobre o desenvolvimento da região de fronteira entre estes países, especificamente no período compreendido entre 2000 e 2010. Para tanto, foi realizada uma análise comparativa entre algumas políticas selecionadas do Brasil e Uruguai visando detectar a convergência de seus objetivos, e foram apresentados distintos estudos e indicadores que apontam os reflexos das políticas de desenvolvimento regional no território de fronteira entre estes países, entendido como a região conformada pela região norte do Uruguai e a região sul do Estado do Rio Grande do Sul. Verificou-se que o atraso relativo da região norte do Uruguai em relação ao resto do país se sustenta ao longo do tempo, e que a metade sul do Rio Grande do Sul não somente é a região menos desenvolvida e dinâmica do Estado, senão que este resultado vem sendo acentuado nos últimos anos. Não obstante, não é possível extrair conclusões mais específicas respeito ao potencial de desenvolvimento desta região e tampouco em relação ao efeito das políticas tratadas sobre este território, dada a ausência de dados que permitam mensurar o alcance destas estratégias políticas no curto prazo. Normalmente, os resultados de políticas que versam sobre o desenvolvimento social e econômico de um território são apreciáveis somente no longo prazo.

Palavras-Chave: Políticas de Desenvolvimento Regional, Convergência de Políticas, Região de Fronteira.

ABSTRACT

The problem to be analyzed in this article refers to the changes in the border territory between Uruguay and Brazil that raised after the creation of regional development political strategies. Thus, distinctions between regional development theories and their political implications, both in their international level and inside the two countries in question, will be made. For the purpose of this article, a differentiation was made between the theories that emerge before the decade of 1970, and those that gain power after 1970. The first theoretical generation in the regional development framework comes from the decade of 1930, focusing on the distribution of the economic growth, as it suppose the fact that the economic growth is selective and unequal, and does not occur in all of the territory in a simultaneous way. This theoretical current influenced in the formulation of the political regional natures of several countries, including Uruguay and Brazil. These countries center their policies trying to influence in the localization of the companies, mainly through the state investment in infrastructure for the region with the greatest relative delay. In the latest 70's, because of the political changes as a consequence of the crisis of the state of development and the global juncture, alternatives were sought from the perspective of the endogenous development. The aperture of the economies and the internationalization of the production in the decade of 1980 changed the economic geography, and formed the base for the alternative industrial development. In this context, that flexible specialization and the industrial districts became the frame of reference for the regional development policies. However, in the last decade a new generation of policies that tries to surpass this separation between endogenous and exogenous policies about this point. Both these policies, although different, when overlapped in the same geographic space, must converge in order to promote the regional development. In this sense, the main objective of this article is to analyze which converging points exist between the regional development policies, adopted by Brazil and Uruguay in the last years and what is their influence over the development of the border region between these countries, specifically in the period comprehended between 2000 and 2010. For this purpose, a comparative analysis between some selected policies of Brazil and Uruguay to detect the convergence of their goals was held, and were presented separate studies and indicators that point the reflections of regional development policies in the border area between these countries, understood as the region formed by the northern Uruguay and southern region of Rio Grande do Sul State. It was found that the relative backwardness of northern Uruguay in the rest of the country is sustained over time, and the southern half Rio Grande do Sul is not only the least developed region and state dynamics, but this result has been accentuated in recent years. Nevertheless, it is not possible to draw more specific conclusions regarding the development potential of this region or in relation to the effect of policies handled on this territory, given the lack of data to allow measuring the scope of these political strategies in the short term. Usually, the results of policies that deal with the social and economic development of a territory are noticeable only in the long run.

Keywords: Regional Development Policies, Policy Convergence Border Region.

LISTADE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura dos instrumentos da PNDR	39
Figura 2 – Mapa da Região de Fronteira entre Uruguai e Brasil.....	53
Figura 3 – Mapa das grandes regiões do Rio Grande do Sul	55
Figura 4 – Participação percentual do PIB das Regiões no total do Rio Grande do Sul.....	56
Figura 5 – Participação dos municípios no PIB do Rio Grande do Sul em 2012.....	57
Figura 6 – PIB per capita por município do Rio Grande do Sul. Valores correntes, em reais, para o ano de 2012.....	58
Figura 7 – Sete regiões geoeconômicas do Rio Grande do Sul.....	59
Figura 8 – Classificação das regiões dos COREDEs de acordo com os indicadores de disparidades do Rumos 2015.....	60
Figura 9 – IDESE por município, anos 2000 e 2012.....	61
Figura 10 – Mapa político do Uruguai.	63
Figura 11 – ICR e IROI para o ano de 2007.....	65
Figura 12 – Indicador DETE por departamento, média para o período 1991-2002.....	66
Figura 13 – Tipologia departamental seguindo análise de cluster proposta por Danilo Veiga para os anos de 2010 e 2013	67
Figura 14 – Porcentagem da população que possui ao menos uma NBI, 2011.....	68
Figura 15 – Participação dos departamentos no PBI total uruguaio nos anos 1996 e 2008.....	69
Figura 16 – PIB per capita, por departamento para o ano de 2008. Valores em milhares de pesos correntes.....	70
Figura 17 – IDH Por departamento, ano 2011.....	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise comparativa das diferentes fases de planejamento econômico e regional entre Brasil e Uruguai.....	35
Tabela 2 – Objetivos das políticas e indicadores selecionados	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS	14
2.2	Teorias Sobre a Dinâmica Regional e Implicações de Políticas Econômicas	16
2.2.1	Teorias e Instrumentos de Desenvolvimento Regional Antes dos Anos Setenta	16
2.2.2	A Acumulação Flexível e a Nova Geração de Políticas	19
2.3	Desenvolvimento Regional em Territórios de Fronteira.....	24
3	PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E URUGUAI	26
3.1	A Trajetória do Planejamento Regional no Brasil.....	26
3.2	Etapas do Planejamento Regional no Uruguai.....	30
3.3	Análise Comparativa das Distintas Etapas de Planejamento Econômico Regional Entre Brasil e Uruguai	34
4	O CONTEXTO ATUAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	37
4.1	A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).....	37
4.2	Os Programas de Promoção do Desenvolvimento Regional no Uruguai.....	42
4.3	Complementariedade Entre Políticas.....	48
5	ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO TERRITÓRIO DE FRONTEIRA ENTRE BRASIL E URUGUAI: SITUAÇÃO DA REGIÃO A NÍVEL NACIONAL	52
5.1	As Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: O Caso da Metade Sul do Estado	54
5.2	As Desigualdades Regionais no Uruguai: A Região Norte do País.....	62
5.3	A Região Fronteiriça entre Brasil e Uruguai.....	71
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

1 INTRODUÇÃO

As disparidades regionais provocadas pela dinâmica do crescimento econômico capitalista deram origem a diferentes gerações de teorias de economia regional, historicamente divididas. Assim como há uma divisão clara entre as teorias no âmbito do desenvolvimento regional – uma anterior e outra posterior à década de 1970 – é possível diferenciar iniciativas distintas direcionadas para este objetivo.

No âmbito das políticas, a influência do cenário do desenvolvimento regional permite diferenciar, por um lado, a promoção de iniciativas de desenvolvimento territorial, e por outro, as políticas regionais de desenvolvimento. A política regional é imposta desde o governo central no sentido de direcionar – principalmente – recursos financeiros para as regiões menos desenvolvidas. Por motivos de eficiência e equidade, busca garantir o crescimento em conjunto das regiões, e assim contribuir para atenuar os desequilíbrios inter-regionais (DINIZ; CROCCO, 2006; ALBURQUERQUE, 2014; SPECHT, *et.al.*, 2007).

Por outro lado, as políticas derivadas das teorias de desenvolvimento territorial endógeno, a partir dos esforços realizados desde o interior das localidades, procuram dilatar as potencialidades próprias de cada região independentemente de sua situação em nível nacional (MONCAYO, 2002). “Esta atitude, contrária a uma política centralizada de desenvolvimento regional, trabalha contra o equilíbrio entre as regiões” (MATTEO, 2011, p. 92).

Ambas conjecturas políticas são questionadas, visto que a política de desenvolvimento regional não mostrou-se eficiente para diminuir as desigualdades regionais e as estratégias de desenvolvimento endógeno mostraram-se favoráveis às regiões que resultam mais atrativas – com melhor infraestrutura, e dotação de capital humano – e não as localidades mais atrasadas (ALBURQUERQUE, 2013; MONCAYO, 2002).

Mesmo que políticas de desenvolvimento regional – como são a inversão em infraestrutura, o ordenamento territorial, o desenvolvimento sustentável, o avanço da descentralização e o fortalecimento dos governos territoriais – sejam políticas que facilitam a construção de um entorno favorável ao surgimento de iniciativas oriundas nos territórios, não podem ser confundidas com estas. Porém, abre-se um claro espaço de complementariedade entre ambas políticas (ALBURQUERQUE, 2014; HELMSING, 1999).

Para que esta complementariedade aconteça é necessário o compromisso e a vontade política por instaurar mecanismos eficientes de comunicação intergovernamentais, o que torna-se difícil em alguns territórios, entre estes, as regiões de fronteira. Tradicionalmente as

práticas centralistas dos governos nacionais geraram desequilíbrios territoriais, convertendo as áreas de fronteira em espaços periféricos em relação a seus centros nacionais (COLETTI, 2009).

No que tange ao Uruguai, a região conformada pelos departamentos¹ fronteiriços foi historicamente desfavorecida pelo processo de ocupação do território, o qual provocou um desenvolvimento territorial desigual, com uma concentração da atividade econômica e da população no litoral e sul do país. As diferenças territoriais em termos de desenvolvimento econômico no Uruguai perpetuaram-se ao longo do tempo, mostrando um caráter estrutural (RODRÍGUEZ MIRANDA, 2010; MILLOT; BERTINO, 1996).

Referente ao Brasil reconhece-se que as desigualdades econômicas se constituíram desde o processo de colonização, o qual privilegiou a região litorânea. Posteriormente a geração de riquezas passa a se concentrar também nas regiões sudeste e sul, relegando as demais regiões às condições menos favoráveis. Não obstante, além das disparidades entre as grandes regiões do país, é necessário reconhecer a presença também de desigualdades inter-regionais. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo apresentando resultados satisfatórios de desenvolvimento econômico em nível nacional, observa-se um atraso relativo da região sul em relação ao norte e nordeste do mesmo. Esta região – fronteira com o Uruguai – que já foi uma das mais pujantes do Estado, com o decorrer dos anos experimentou uma trajetória de continua decadência, tornando-se periférica em relação à capital gaúcha e aos núcleos coloniais que rapidamente prosperaram (PESAVENTO, 1985; CARGNIN, 2011).

Estes territórios, dada a sua condição de fronteira, são afetados por políticas – normalmente desvinculadas – provenientes de distintas escalas, nacionais e internacionais. Sendo assim, as ações orientadas no sentido de promover o desenvolvimento da região transfronteiriça devem adotar uma lógica de projetos comuns ou ações conjuntas, na procura pela melhor inserção nacional e interacional destas localidades (WONG-GONZÁLEZ, 2005; VALENCIANO, 1996; COLETTI, 2009; MOTA, 2005; FARRET, 1997).

Frente à contextualização exposta, o problema que se pretende explorar é: Os objetivos das políticas de desenvolvimento regional oriundas do Brasil e Uruguai, quando sobrepostas, no espaço fronteiriço entre estes países, mostram complementariedade e contribuem para a promoção do desenvolvimento desta região?

Para responder a este questionamento foram traçados diversos objetivos, sendo o objetivo geral analisar quais pontos de convergência existem entre as políticas selecionadas de

¹ Os *departamentos* são divisões administrativas do Uruguai, somam 19 ao todo.

desenvolvimento regional adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai nos últimos anos e qual é o seu reflexo sobre o desenvolvimento da região de fronteira entre estes países no período compreendido entre 2000 e 2010.

Os objetivos específicos são: (a) Compreender quais foram as implicações políticas derivadas das teorias de desenvolvimento regional no Brasil e Uruguai. (b) Descrever as políticas de desenvolvimento regional selecionadas, sendo estas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional brasileira (PNDR) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no que se refere a políticas de desenvolvimento regional brasileiras, e as políticas uruguaias: *Uruguay Integra* e os programas que atualmente fazem parte de *Uruguay más cerca*. (c) Verificar a convergência dos objetivos destas políticas no sentido de promover o desenvolvimento da região transfronteiriça entre ambos os países. (d) Identificar possíveis reflexos das políticas no desenvolvimento da região selecionada.

O território de fronteira conformado pelo Brasil e o Uruguai, é escolhido como objeto de pesquisa por ser uma região que apresenta um forte atraso relativo no que tange ao seu desenvolvimento econômico quando comparada em nível nacional brasileiro – principalmente no que tange ao Rio Grande do Sul – e uruguaio, e por ser uma zona onde atuam políticas de desenvolvimento regional provindas de distintas escalas. Essas regiões sofrem influências tanto das economias nas quais estão inseridas como daquelas à quais são contíguas. Sendo assim, acredita-se que as propostas de desenvolvimento orientadas a estas regiões devem ser compatibilizadas entre os países que a conformam.

Espera-se que este trabalho contribua de forma positiva, despertando o interesse de pesquisadores acerca da dinâmica dos territórios fronteiriços, visto que vários aspectos específicos de estas regiões podem ser estudados com um maior aprofundamento, podendo assim, perpetrar políticas mais adequadas a sua realidade.

Como linha principal de análise será utilizado o método histórico de investigação, com o intuito de melhor explicar as distintas gerações de teorias de desenvolvimento regional e as implicações políticas de cada uma delas. Este método “percorre o tempo na tentativa de conhecer o comportamento de determinada realidade, investiga-se, paralelamente, os condicionamentos que, em cada momento, podem ter influenciado o quadro objeto de estudo” (MUNHOZ, 1982, p. 25-26).

Para que o objetivo maior seja alcançado, alguns métodos auxiliares se farão necessários. As políticas selecionadas para a realização do trabalho serão apresentadas a partir

do método descritivo, com o fim de identificar a convergência dos objetivos das mesmas e quais variáveis permitem mensurar o alcance destes objetivos.

Por fim, com interesse em analisar os impactos gerados pelas políticas de desenvolvimento regional, será utilizado – de modo complementar ao método descritivo – o método objetivo, que segundo Munhoz, tem “[...] o sentido de atenção para fenômenos concretos, e a investigação centrada em dados da realidade observada” (1989, p. 24).

O trabalho foi dividido em seis capítulos incluindo esta introdução. O segundo capítulo começa por apresentar conceitos que serão utilizados no decorrer desta dissertação como são o conceito de território e região, posteriormente é realizada uma distinção entre teorias de desenvolvimento regional, e as teorias de desenvolvimento territorial e as suas implicações de políticas. No terceiro capítulo é trazida uma análise comparada das distintas gerações de políticas de desenvolvimento regional, adotadas tanto pelo Uruguai, quanto pelo Brasil. No quarto capítulo são descritas algumas das políticas recentes de desenvolvimento regional praticadas por estes países, com o intuito de verificar se existe complementariedade entre as mesmas no que tange a promoção do desenvolvimento regional. No quinto capítulo busca-se identificar se houveram mudanças no território de fronteira entre Brasil e Uruguai a partir da instauração de estratégias políticas por ambos os países visando o seu desenvolvimento. Finalmente, no último capítulo serão realizadas algumas considerações a respeito dos temas tratados.

2 TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

As teorias econômicas tradicionais, ao pressupor perfeita flexibilidade dos preços e perfeita mobilidade dos fatores de produção, desconsideram a importância do espaço na análise econômica. No entanto, os preços, custos e salários variam entre regiões e existem restrições à mobilidade de fatores de produção, de modo que, as forças de mercado resultam ineficientes na alocação dos recursos no espaço. Ratifica-se então, que o crescimento ocorre de forma desigual nas regiões dentro de um mesmo país, reforçando a necessidade de incorporar variáveis espaciais na análise econômica (SOUZA, 1981).

Determinar os mecanismos que provocam e acentuam as disparidades inter-regionais torna-se o elemento principal da análise regional. No âmbito do desenvolvimento regional, originou-se um amplo arcabouço teórico influenciado por distintos embates no campo ideológico. Antes de definir o desenvolvimento regional em suas perspectivas regional e territorial, é necessário delimitar os conceitos de território e região.

2.1 Conceito de Território e de Região

No que se refere ao território, várias são as definições atribuídas ao termo na busca por sua conceptualização. Segundo Haesbert as concepções sobre território coligadas às ciências sociais podem ser agrupadas em três grandes blocos: (a) a concepção política, alude às relações entre espaço e poder institucionalizadas, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um poder, geralmente emanado pelo Estado; (b) a concepção cultural que prioriza a dimensão simbólica do território que remete ao modo de agir dos indivíduos num dado espaço geográfico; (c) e por fim, a concepção econômica, que enfatiza a dimensão espacial das atividades econômicas como produto da divisão espacial do trabalho (HAESBERT, 2004).

O território pode, de modo geral, ser definido como um espaço geográfico configurado de acordo com as relações jurídicas, políticas e econômicas instituídas por conformações da cooperação e do poder por parte dos atores que dele se apropriam (HEASBERT, 2004; ALBAGLI, 2004; MIRANDA; COSTA, 2005; RAMBO, 2011).

Estes atores fazem uso do território através das decisões políticas e econômicas, “dos movimentos da população, da distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, (e do)

arcabouço normativo [...] que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.19-20). Suas contínuas transformações conferem ao território o sentido de espaço vivo e dinâmico.

Importa ressaltar que a perspectiva territorial do desenvolvimento traz consigo dois conceitos importantes, estes são: a intertemporalidade – o passado influencia o presente – e a irreversibilidade – que as propriedades do tempo zero não coincidem com as propriedades do tempo um, e assim sucessivamente – na trajetória do desenvolvimento econômico. Assim, o território no que tange a sua estrutura, cultura e suas relações sociais é um reflexo de sua história, e, portanto, carrega consigo a herança de períodos anteriores (HEASBERT, 2004; ALBAGLI, 2004; MIRANDA; COSTA, 2005; RAMBO, 2011).

O território não existe apenas enquanto uma demarcação geográfica ou político-administrativa. Modelado a partir da combinação de condições e forças internas e externas a ele, o território reflete a articulação e relação com outros níveis territoriais ou formações socioculturais existentes, e, portanto deve ser compreendido como parte de uma totalidade espacial da qual não está isolado (HEASBERT, 2004; ALBAGLI, 2004; MIRANDA; COSTA, 2005).

A região, por outro lado, é vista como uma unidade político-administrativa ou subespaço do território nacional. A região precisa ser constituída por um território contínuo, delimitado por uma fronteira – que não coincide, necessariamente, com as fronteiras administradas pelo setor público. No Brasil, por exemplo, utilizam-se os conceitos de macrorregião, mesorregião e microrregião (SOUZA, 2009; ALBAGLI, 2004).

A ideia de região, mesmo obedecendo a critérios políticos-administrativos, culturais, naturais e geográficos, incorpora questões econômicas, como o nível de renda, a estrutura produtiva, os modos de transporte e a dotação de recursos (DINIZ; CROCCO, 2006; SOUZA, 2009). Isso porque a análise do seu dinamismo passa pela compreensão de como evolui nestes vários aspectos, sendo o econômico um dos mais objetivos.

Neste sentido, o dinamismo de crescimento de cada região, dado o seu tamanho e os elementos que a compõem, determina o seu desempenho em relação à média nacional. “Áreas dinâmicas tendem a atrair fatores de produção e a crescer ainda mais rapidamente, enquanto regiões com problemas estruturais perdem populações e capitais” (SOUZA, 2009, p.21). Independentemente da escala regional utilizada, o crescimento desigual agrava as disparidades regionais. Assim, determinar os mecanismos que provocam e agravam estas desigualdades torna-se o elemento principal na análise regional (SOUZA, 2009).

Os desequilíbrios ocasionados pela concentração espacial das atividades produtivas no território originaram distintas teorias no âmbito do desenvolvimento regional. A partir da análise das estratégias que estas sugerem, pode-se diferenciar, por um lado, a promoção de iniciativas de desenvolvimento territorial, e, por outro, as políticas regionais de desenvolvimento. As gerações de teorias de desenvolvimento regional e as suas implicações políticas serão analisadas na seguinte seção.

2.2 Teorias Sobre a Dinâmica Regional e Implicações de Políticas Econômicas

A produção teórica em economia regional é caracterizada por uma clara divisão temporal das suas concepções teóricas e políticas cujo marco é o ano de 1970. Isso se deve, entre outros fatores, à mudança do papel do Estado na economia, à divisão internacional do trabalho e à emergência de novos padrões tecnológicos e regiões produtivas (DINIZ; CROCCO, 2006; ALBURQUERQUE, 2014). Por tanto, para a proposta deste trabalho, será feita uma distinção temporal entre duas gerações de teorias de desenvolvimento regional, uma anterior e outra posterior à década de 1970.

2.2.1 Teorias e Instrumentos de Desenvolvimento Regional Antes dos Anos Setenta

Antes da década de 1950 surgiram teorias no âmbito da geografia econômica que ficaram conhecidas como “teorias clássicas da localização” porque procuravam entender as decisões das empresas individuais enquanto a sua localização geográfica. Segundo estas teorias, as firmas tendem a situar-se na proximidade dos insumos e do mercado consumidor, tendo em conta os custos de transporte (CAVALCANTE, 2007; THISSE, 2011). Destacam-se os trabalhos de Thünen (1966) Hotelling (1929), Krugman (1991) e Isard (1956).

As teorias de desenvolvimento regional que passaram a ter força na década de 1950 – os autores mais destacados são Perroux (1955), Myrdal ([1957] 1960), Hirschman (1958) e North (1959) – “ênfaticavam algum tipo de mecanismo dinâmico de auto reforço resultante de externalidades associadas à aglomeração industrial” (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p.63).

Segundo Perroux (1955), o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea no espaço, porém se manifesta em determinados pontos ou polos de crescimento. Estes polos surgem da aglomeração territorial de um complexo industrial, onde se registram efeitos de intensificação das atividades econômicas, dada a existência de indústrias motrizes – que tem a

propriedade de aumentar a atividade de outras – e indústrias movidas – que tem as suas vendas aumentadas graças às motrizes.

Neste sentido, podem-se observar as contribuições de Gunnar Myrdal. De acordo com ele:

[...] (o) poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento [...]. Daí por diante, as economias internas e externas sempre crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo a expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou a regressão relativa se tornou a norma (MYRDAL, [1957], 1960, p. 52).

Segundo Myrdal, o aumento das disparidades entre regiões se deve ao processo acumulativo desencadeado a partir do crescimento de uma dada região. O processo acumulativo se desenvolve por meio dos movimentos de capitais em busca, principalmente de uma mais alta remuneração, provocando “efeitos regressivos” ou “propulsores” sobre as demais regiões (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p.63).

Por conseguinte, Myrdal e Hirschman sustentam que o livre jogo das forças de mercado tende sempre a aumentar as disparidades inter-regionais e caberá ao investimento público corrigir tal situação. Em suma, estas teorias sustentam que o crescimento econômico não ocorre simultaneamente em todas as partes do território, senão que de forma irregular e seletiva. Pode-se dizer que a origem das desigualdades regionais encontra-se na localização inicial das empresas, já que as mesmas tendem a situar-se em áreas que primeiramente possuíam uma dotação maior de recursos, propiciando o crescimento destes mercados. Além disso, ao atrair novos investimentos as economias de aglomeração intensificam a concentração produtiva, provocando a drenagem de fatores de regiões periféricas para as regiões centrais num processo cumulativo (CAVALCANTE, 2007; DINIZ; CROCCO, 2006; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; WILTGEN, 1991).

O termo aglomeração tem como aspecto central a proximidade territorial dos agentes econômicos, políticos e sociais, as vantagens oriundas do agrupamento, geram “economias de aglomeração” que ampliam as chances de crescimento das empresas – principalmente micro e pequenas (LASTRES; CASSIOLATO, 2003). Isto se deve principalmente a existência de economias de escala que permitem o aumento do tamanho da firma a menores custos, economias de localização – acesso a P&D, matérias primas e mão de obra especializada – e economias de urbanização – onde o mercado de trabalho desenvolvido é capaz de acelerar a

compra e venda de mão-de-obra, serviços de transportes e comunicações que contribuem para a redução de custos (WILTGEN, 1991; AMARAL, 2001).

Estas duas conjecturas – teorias clássicas da localização e teorias do desenvolvimento polarizado ou aglomeração – podem ser chamados de “primeira geração de teoria econômica regional”. Nela, diferenciam-se dois pontos de vista: o primeiro influenciado pelo keynesianismo o qual questiona o caráter automático dos mecanismos de correção do mercado para as disparidades regionais e, portanto, assume a necessidade de uma intervenção estatal; e o segundo, de caráter neoclássico que ao sustentar a perfeita mobilidade de fatores, acredita num movimento espontâneo de convergência das taxas de crescimento entre as distintas economias no longo prazo (DINIZ; CROCCO, 2006; HELMSING, 1999; MONCAYO, 2002).

As políticas keynesianas, que caracterizam a maior parte das intervenções governamentais – e aceitam implicitamente a teoria dos mecanismos automáticos do multiplicador da renda – se traduzem principalmente em mecanismos de compensação para as regiões mais atrasadas. Sendo assim, as principais estratégias utilizadas são: (a) realização de investimentos estratégicos promovidos pelo Estado – principalmente em infraestrutura; (b) incentivos e subsídios visando a atração de investimento externo; (c) instalação de indústrias motrizes em regiões atrasadas – caso não houvesse interesse privado, instalação de empresas estatais; (d) em alguns casos, mecanismos regulatórios para impedir a localização de atividades em determinadas regiões em uma tentativa de evitar a concentração. No que se refere à leitura otimista da hipótese de convergência, não há margem para políticas orientadas a impulsionar o desenvolvimento regional (HELMSING, 1999; DINIZ; CROCCO, 2006; MONCAYO, 2002).

As políticas regionais praticadas até os anos setenta não apresentaram resultados satisfatórios. Acredita-se que a transformação de algumas regiões ocorreu devido ao desenvolvimento econômico geral do período e não as políticas de desenvolvimento regional praticadas pelos Estados. Por outro lado, a insatisfação da explicação exógena da mudança tecnológica e a evidência empírica sobre o crescimento desequilibrado e concentrado das regiões, pôs em questionamento a validade dos modelos neoclássicos (MONCAYO, 2002).

Sobre o modo para alcançar o crescimento equilibrado entre regiões, existe controvérsia quanto à formulação e a execução das políticas de desenvolvimento regional promovidas pelo Estado. Acredita-se que as ações pensadas desde o governo central não levam em consideração as demandas dos territórios, ocasionando conflito entre Estado e

regiões. Sendo assim, este tipo de políticas dificulta o aprofundamento da democracia e a autonomia das regiões (BANDEIRA, 1999). Além disso, ao elaborar um plano nacional de desenvolvimento econômico,

Nos enfrentamos con el problema económico en su expresión más simple y descarada: escasez de recursos frente a un número generalmente grande de regiones cada una con múltiples problemas y diferentes potenciales de crecimiento. Como la solución simple de repartir por igual no sirve, nos vimos en la necesidad de determinar prioridades regionales y así los planes de desarrollo regional a escala nacional concluyen en pronunciamientos entusiastas con respecto al brillante futuro que espera a todas las regiones, pero con proposiciones concretas de intervención en dos o tres de ellas. (BOISIER, 1978, p.6).

Na América Latina o período compreendido entre a crise de 1929 e os choques de petróleo na década de 1970, foi marcado por uma política industrial direcionada pelo Estado – fortemente apoiada no endividamento público – que através de subsídios, investimentos e barreiras à entrada de produtos, procurava a “Industrialização por Substituição de Importações” (ISI). Se, por um lado, este modelo foi responsável pela ampliação da participação da indústria nestes países, geração de emprego e renda, por outro, a sua manutenção evidenciou dois problemas fundamentais a ele vinculados: a inflação e o desequilíbrio externo. Neste período, como causa ou complexificação dos problemas mencionados, ocorrem dois fatos internacionais importantes: o aumento do preço do petróleo e o aumento dos juros norte-americanos, os quais exigiram políticas de liberalização que serão discutidas na próxima seção (HERMANN, 2011; CASTRO; SOUZA, 1985).

2.2.2 A Acumulação Flexível e a Nova Geração de Políticas

O crescimento econômico vigoroso a nível mundial nos anos dourados foi acompanhado por pressões inflacionárias – provocadas pela expansão da oferta – que, junto às crises energéticas de 1973 e 1979, ocasionaram uma crise global provocando a falência dos instrumentos de cunho keynesiano. Em resposta, substituiu-se o protótipo de produção fordista, por um padrão flexível, que fundamenta o sistema em pequenas empresas altamente inovadoras, com a produção voltada ao atendimento de uma demanda cada vez mais exigente (AMARAL, 2001; DINIZ; CROCCO, 2006; GORENSTEIN; BURACHIK, 1999; MATTEO, 2001).

A especialização flexível fundamenta-se na busca contínua pela inovação tecnológica num viés schumpeteriano. Este regime impulsionado pela tecnologia estimula a diferenciação

dos produtos com o fim de evitar a competição por preços para produtos homogêneos, ao mesmo tempo em que permite obter altas taxas de lucros (MATTEO, 2011, AMARAL, 2001; HELMSING, 1999).

O sistema de produção flexível possui altos custos iniciais, o que se constitui numa barreira à entrada de firmas pequenas. Não obstante, as grandes firmas contribuem para o crescimento do número das pequenas devido à descentralização e especialização setorial. A divisão do trabalho entre firmas gera uma descentralização dentro e fora das organizações, ocasionando importantes impactos em termos de reestruturação funcional do espaço (AMARAL, 2001).

A mudança de paradigma produtivo implicou uma valorização do âmbito local por parte das estratégias de competitividade das empresas, dado que a aglomeração contribui a reduzir os custos de produção. Assim, na década de 1970 ocorre uma transformação na produção teórica em economia regional cujas implicações políticas afetaram os mecanismos de organização pública do território, e o modo de intervenção estatal na economia, dando lugar a uma nova forma de governar com maior participação da sociedade civil (SPECHT, *et.al.*, 2007).

As teorias de desenvolvimento regional que ganham força a partir da década de 1970 ficaram conhecidas com “segunda geração de teoria econômica regional” ou simplesmente, teorias de desenvolvimento endógeno, local ou territorial. Estas sustentam que o resultado alcançado por uma região é determinado pelo envolvimento e a ação dos atores sociais no território e não predeterminado pela sua situação geográfica (MATTEO, 2011; HELMSING, 1999; AMARAL, 2001; DINIZ; CROCCO, 2006).

Neste contexto, o desenvolvimento territorial pode ser definido como:

[...] um processo de crescimento econômico que implica uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região (AMARAL, 2001 p. 262).

Quanto aos seus objetivos, pode-se afirmar que o desenvolvimento territorial busca simultaneamente: (a) o aperfeiçoamento do território entendido como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e articulado; (b) o aprimoramento da sociedade ou

comunidade que habita esse território; (b) o desenvolvimento pessoal de cada membro que pertence a essa comunidade e que habita esse território (BOISIER *et.al.*, 1995).

As estratégias de aglomeração produtiva utilizadas pelas empresas frente a este novo paradigma de desenvolvimento regional são principalmente: (a) o distrito industrial, (b) o ambiente inovador – *milieu innovateur*; e (c) o *cluster* (AMARAL, 2001).

Um **Distrito Industrial** é um conjunto econômico e social baseado numa estrutura de relações horizontais e redes de produção flexíveis. A organização de distritos industriais indica um alto grau de especialização e forte divisão do trabalho que permitem a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos por meio da combinação entre concorrência e cooperação. A proximidade com os fornecedores de insumos e bens intermediários e a existência de mão de obra local permite às empresas pequenas obterem ganhos de escala como as grandes corporações (AMARAL, 2001; LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

O **Ambiente Inovador** é composto por elementos materiais (firmas, infra-estrutura), imateriais (conhecimento) e insitucionais (regras) que formam a rede de relações em uma determinada área geográfica, a qual intensifica a capacidade inovativa das empresas a partir do processo de aprendizado coletivo, favorecida pela proximidade espacial. Este processo de aprendizado gera conhecimentos e tecnologias (AMARAL, 2001; LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Finalmente, o *Cluster* é uma síntese das estratégias anteriores, porém não se restringe às pequenas e médias empresas, recuperando o conceito de “indústria motriz”. Uma distinção importante a ser feita, é que o termo *distrito industrial* alude a uma profunda divisão do trabalho entre as firmas implicando também a existência de cooperação entre elas, diferente do *cluster* que se refere apenas a uma concentração setorial e geográfica de firmas que possibilita a existência de “economias externas marshallianas” originadas – principalmente – pela aglomeração industrial (AMARAL, 200; SCHMITZ, 1997).

A diferença entre a aglomeração industrial anterior e posterior à mudança de modo de produção industrial na década de 1970 é que nos modelos recentes de desenvolvimento regional o benefício das “economias externas” é resultado de uma ação proposital e conjunta da coletividade local (SCHMITZ, 1997).

No campo político, ocorre um “ressurgimento de concepções que entendiam que os mecanismos de mercado são capazes de garantir o crescimento no longo prazo de forma

sustentada. [...] as intervenções do Estado na economia só serviriam para desviar, de forma não sustentável, a economia de sua trajetória natural” (DINIZ; CROCCO, 2006, p.13).

Nesse contexto – influenciado pelas teorias neoliberais vigentes – entram em cena as chamadas políticas *Supply-Side*, onde o crescimento econômico se daria através do estímulo à melhoria das condições da oferta (MONCAYO, 2002; DINIZ; CROCCO, 2006; AMARAL, 2001).

As estratégias de desenvolvimento são construídas no sentido “de baixo para cima” e não mais por meio do planejamento conduzido pelo Estado nacional – a qual buscava satisfazer a coerência de uma matriz de insumo-produto nacional (AMARAL, 2001). “Esta atitude, contrária a uma política centralizada de desenvolvimento regional, trabalha contra o equilíbrio entre as regiões” (MATTEO, 2011, p. 92). As diretrizes do desenvolvimento territorial procuram valorizar as potencialidades próprias de cada região, para a promoção da competitividade e sustentabilidade dos territórios, independentemente de sua situação a nível nacional (MATTEO, 2011; MOZZATO, *et.al.*, 2014).

Entende-se que cada comunidade local ou subnacional deve adotar medidas para desenvolver suas capacidades endógenas, afastando-se das políticas centralizadas próprias do keynesianismo e da ortodoxia neoclássica para a qual o mercado promove o crescimento das economias atrasadas. Nesta conjectura, a eficiência das políticas esta relacionada à articulação dos governos locais e regionais para concretizar as demandas feitas pelos atores locais (MATTEO, 2011; DINIZ; CROCCO, 2006).

Um aspecto que possibilita a articulação entre diferentes escalas é a descentralização da ação pública, baseada em três elementos-chaves:

(a) o da proximidade e da informação, isto é: os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e de serviços públicos (e privados), e por isso são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; (b) o da experimentação variada e simultânea, ou seja: a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e (c) o elemento relacionado a tamanho, quer dizer: quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e de eficiência (AMARAL, 2001 p. 269).

As estratégias de desenvolvimento territorial não competem somente aos territórios com menor grau de desenvolvimento, e sim a qualquer região e território já que os problemas estruturais não são resultantes de uma comparação entre regiões e sim da inadequação dos

territórios frente às mudanças tecnológicas, sociais, institucionais as quais se enfrentam (MONCAYO, 2002; ALBURQUERQUE, 2014).

A principal crítica realizada a esta conjectura é a de que o mercado não dirige os investimentos àqueles territórios mais pobres, e sim àqueles que apresentam maior atratividade. Sendo assim, a dotação previa de capital físico, capital humano e conhecimento tecnológico torna-se indispensável para que os territórios (competitivos) iniciem um processo de acumulação de capital, que permita dar suporte temporal a um crescimento com base numa matriz produtiva diversificada (ALBURQUERQUE, 2014; MONCAYO, 2002).

O Estado torna-se cada vez mais fraco, enquanto o universo corporativo – agora detentor do poder – se fortalece, fazendo com que o estabelecimento de redes seja praticamente a única forma de inclusão (MOZZATO, *et.al.*, 2014). Tendo em conta que as grandes infraestruturas, os centros de ensino e pesquisa e a mão-de-obra qualificada encontram-se concentradas nas regiões centrais, os territórios mais atrasados, não têm muitas chances para iniciar processos de desenvolvimento endógeno (ALBURQUERQUE, 2014; MONCAYO, 2002).

Este é o caso dos territórios localizados em regiões de fronteira, que não raro são periféricos em relação aos seus respectivos centros nacionais, possuem baixo nível de desenvolvimento e uma forte dependência em relação aos centros de decisão. Estas regiões tradicionalmente carregaram o protótipo de “região de ameaça”, e as políticas orientadas a elas muito mais de proteção nacional do que de desenvolvimento (COLETTI, 2009; CLEMENTE; HERNANDEZ, 2013; VALENCIANO, 1996; GONZÁLEZ, 2005).

Não obstante, desde a década de 1980 observa-se um aumento no número de estudos dedicados às fronteiras. O interesse pelo assunto surge do crescente fenômeno da globalização o qual provoca uma intensificação dos fluxos de bens, pessoas, capitais e informações entre os lados das fronteiras (COLETTI, 2009).

Assim, na atualidade, na busca por elevar os níveis de competitividade, aceder a novos mercados e fontes de inversões a contiguidade geográfica é vista pelos agentes “como uma oportunidade para incrementar os fluxos comerciais e de serviços, bem como a integração e a complementariedade econômicas” (GONZÁLEZ, 2005, p. 78). Porém, essa tendência parece encontrar ainda fortes entraves, principalmente por parte dos formuladores de políticas, para os quais a linha fronteira é sinônimo de ameaça. A próxima seção foi construída para tratar um pouco melhor da especificidade que envolve as regiões de fronteira.

2.3 Desenvolvimento Regional em Territórios de Fronteira

A crescente participação dos governos subnacionais e o desenvolvimento das dinâmicas sociais transnacionais contribuíram para uma mudança de percepção a respeito das áreas de fronteira. Cada vez mais, as fronteiras são concebidas como regiões ou territórios e não somente como uma linha. A “área de fronteira” pode ser definida como uma extensão geográfica limitada e próxima ao limite interacional, onde os territórios limítrofes cooperam somente em temáticas ou casos específicos. Por sua vez, a “região de fronteira” abarca uma maior extensão em relação ao limite estabelecido pela área de fronteira e tem por finalidade, garantir o bom resultado das iniciativas de cooperação de forma eficaz e sustentável no tempo (VALENCIANO, 1996).

Nas regiões de fronteira ocorre o contato entre sistemas jurídicos distintos, tornando-as suscetíveis a efeitos das oscilações que ocorrem tanto nos países em que estão inseridas quanto daqueles que lhe são contíguos. As políticas provenientes de distintas escalas aplicáveis às fronteiras, muitas vezes, afetam negativamente estas regiões, pois tendem a estar desvinculadas daquelas praticadas pelo país vizinho. Em alguns casos, são inclusive contraditórias, comprometendo os resultados esperados, ou mesmo anulando as ações definidas (VALENCIANO, 1996; COLETTI, 2009; MOTA, 2005; FARRET, 1997; GONZÁLEZ 2005).

Particularmente, es en los espacios de frontera donde quedan más en evidenciadas estas dificultades, porque allí se condensan, en un territorio acotado y definido, tanto los desafíos del mundo privado como del público. Las lógicas de competitividad económica, propia de los actores privados, las tensiones en relación a las competencias inter e interestatales, las similares pero diferentes culturas empresariales e organizacionales, los resquemores nacionalistas y los problemas concretos en término de infraestructura y logística, se hacen presentes en esta franja de tierra que separa los países (PAIKIN, s.d., p.3).

Quando o entendimento entre países é em prol de uma integração ou cooperação fronteiriça, logra-se celebrar acordos bilaterais específicos para um tramo da fronteira ou para um projeto em especial. Geralmente direcionados a liberalizar o intercâmbio internacional, manejo do meio ambiente e projetos culturais. Porém, as fronteiras carecem de mecanismos que permitam a integração de agendas políticas de desenvolvimento, e meios financeiros para a sustentabilidade do desenvolvimento regional. Normalmente ocorrem desarticulações administrativas e operativas entre as instituições radicadas na fronteira – quando existem – e

as nacionais, apresentando um desafio aos entes locais, cujos interesses podem ir contra os nacionais (ODDONE, s.d.; VALENCIANO, 1996; GONZÁLEZ, 2005).

Para sostener el desarrollo económico del territorio no alcanzaría solamente con las políticas macroeconómicas dirigidas al tipo de cambio, la inflación y los beneficios fiscales que atraigan inversiones externas. Es necesario generar competitividad territorial genuina, que seguramente requiera de mucho de lo otro (o todo), pero que se trata también de una construcción local (sistema productivo o encadenamientos productivos locales) que depende de las especificidades del territorio, sus recursos y sus potencialidades. Esto es, principalmente, que depende de sus recursos humanos, su capital social y sus pequeñas y medianas empresas. Cómo se relacionan estos aspectos en un ambiente particular de frontera es sumamente importante para entender el funcionamiento de la economía local y sus alternativas posibles de desarrollo (RODRIGUEZ MIRANDA, 2010, p. 38).

Devido a esses e outros fatores, as políticas públicas específicas que permitam um maior equilíbrio para essas regiões, são importantes. Na tentativa de abandonar a lógica de “problemas comuns” para uma lógica de “projetos comuns”, a contiguidade geográfica passa a ser vista como uma oportunidade para realizar associações estratégicas num contexto transfronteiriço. Com a aplicação de planos integrados não haveria a necessidade de duplicação de alguns equipamentos, pensando o uso do território de maneira global para as duas cidades. Para isto, é necessário que os agentes econômicos locais de ambos os lados da fronteira considerem-se sócios potenciais e não competidores, e assim, as associações permitam elevar o nível de competitividade da região, aproveitar complementariedades e incrementar os fluxos comerciais (FARRET, 1993; ODDONE, 2013; WONG-GONZÁLEZ, 2005; NUNES, 2013; COLETTI, 2009).

3 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL E URUGUAI

Este capítulo tem como objetivo realizar um diálogo entre as teorias de desenvolvimento regional expostas anteriormente, e a trajetória do planejamento regional no Brasil e Uruguai. Assim, será possível identificar as aproximações entre as políticas praticadas em distintos períodos por estes países.

O Uruguai assim como o Brasil, herdou e pôs em prática, principalmente desde a década de cinquenta, esquemas teóricos e políticos oriundos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, visando reduzir as desigualdades regionais. Desde então se observam rupturas no que tange ao papel do Estado, do mercado e da sociedade civil na economia. As propostas destes países foram acompanhadas pela forte intervenção estatal na economia, principalmente no período anterior à década de 1980. Posteriormente, o Estado afasta-se do planejamento cedendo aos espaços subnacionais a responsabilidade de encetar processos de desenvolvimento.

Recentemente, como poderá ser apreciado na análise de algumas políticas contemporâneas, consolida-se uma perspectiva de desenvolvimento territorial onde o Estado ressurge como ator relevante no planejamento do desenvolvimento regional, porém, sem absoluta centralidade. Trata-se de uma articulação entre atores que antes eram pensados de forma separada: o Estado, o mercado e a sociedade civil. Com o objetivo de integrar o privado e o público na tentativa de potenciar as capacidades produtivas dos territórios (LEAL, *et.al.*, 2014).

3.1 A Trajetória do Planejamento Regional no Brasil

A preocupação com a problemática regional no Brasil tem início na década de 1930. No período que antecede 1930, não é possível identificar ações voltadas ao desenvolvimento regional visto que “o processo de ocupação do espaço geográfico brasileiro se fez segundo as possibilidades de cada região encontrar alternativa econômica que lhe permitisse inserir no mercado internacional” (DINIZ, 2001, p. 6). Destarte, os subespaços brasileiros eram mais vinculados ao exterior via a canalização do excedente econômico do que às demais regiões que conformavam o país (AMPARO, 2014; FURTADO, 2007; DINIZ, 2001).

A experiência de planejamento regional no Brasil pode ser dividida em duas fases. A primeira delas ficou conhecida como a “fase desenvolvimentista” e corresponde ao período

compreendido entre 1930 e 1989. A segunda fase é caracterizada pelo predomínio do pensamento liberal e inicia-se na década de 1990 (MONTEIRO, 2006; OLIVEIRA, *et.al.* 2010; PIMENTEL; WENER, 2013).

Detalhando-se mais a primeira fase, pode-se dizer que esta abrange um período de *boom* de crescimento econômico que se estende da década de 1930 até o fim da década 1970. Neste período, o assistencialismo estatal liderado pelos elevados investimentos em infraestrutura² reverteu – em parte – a concentração espacial das atividades produtivas observada na região Sudeste (MONTEIRO, 2006; OLIVEIRA, *et.al.*, 2010; PIMENTEL; WENER, 2013). Algumas das ações promovidas neste período serão tratadas nos parágrafos seguintes.

Com o objetivo de desconcentrar a população localizada majoritariamente na região litorânea e espaçar as atividades econômicas nas regiões Centro-Oeste e Norte, ocorre a “Marcha para o Oeste”, iniciativa lançada por Getúlio Vargas no final da década de 1940 (AMPARO, 2014).

Na década seguinte, destacam-se a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952, e a constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GDTN) em 1956, que resultou no relatório titulado “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”. Na segunda metade da década, a construção de Brasília induziu um processo de desconcentração produtiva e populacional do território brasileiro através da integração do sistema rodoviário, e viabilizou a expansão agrícola do Centro-Oeste brasileiro (AMPARO, 2014; GUIMARÃES, 1997; DINIZ, 2001).

Com o intuito de impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, “o Governo Federal lançou, a partir da década de 1960, um amplo conjunto de incentivos fiscais destinados a fortalecer a infraestrutura econômica e estimular o surgimento de uma classe empresarial regional” (AMPARO, 2014, p.183). Entre as tentativas de promoção do desenvolvimento regional, cujo olhar não estava voltado para o espaço litorâneo, encontram-se: a constituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e a criação de distintas superintendências³. (MONTEIRO, 2006; OLIVEIRA, *et.al.*, 2010; PIMENTEL; WENER, 2013; CAMPOLINA, 2014; AMPARO, 2014).

2 Com destaque dos investimentos realizados durante a vigência do ISI.

3 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966, Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SUDESUL) em 1967, e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967 (AMPARO, 2014).

O Golpe Militar de 1964, ao limitar a intervenção do Estado sobre as regiões e desestimular o assistencialismo fiscal e financeiro de projetos industriais, marcou o início do que Nabuco (2007) denominou de "(des)institucionalização de políticas regionais". Não obstante, devido ao ciclo de vigoroso crescimento econômico entre 1968 e 1973, a economia das distintas regiões foi integrada ao dinamismo da economia nacional, porém sem promover as reestruturações que permeavam a estratégia anteriormente proposta (PIMENTEL; WENER, 2013).

Os programas criados na fase do “milagre econômico” foram baseados na ideia de polarização do desenvolvimento econômico, ou seja, sob a justificativa de que era possível promover a desconcentração geográfica do desenvolvimento por meio da criação de pólos regionais. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (1974-1979) confirmam essa concepção. Estes contribuíram para a reversão do processo de crescimento polarizado da atividade produtiva. Para isto, a intervenção estatal foi decisiva, com elevados gastos em infraestrutura e investimentos em empresas estatais localizadas em regiões periféricas (MONTEIRO, 2006; NABUCO, 2007; PIMENTEL; WERNER, 2013, REZENDE, 2009).

Analisando as décadas de 1970 e 1980, Diniz (1995) afirma que nesse período ocorreu um movimento de reversão da concentração industrial e polarização no país, devido, entre outros fatores, a:

a) deseconomias de aglomeração na área metropolitana de São Paulo e a criação de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; b) ação do Estado em termos de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infraestrutura; c) busca de recursos naturais, trazida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexo na localização de um conjunto de atividades industriais; d) unificação do mercado, potenciada pelo desenvolvimento da infraestrutura de transporte e comunicações, com efeitos sobre a competição interindustrial e a localização (DINIZ, 1995, p.13).

No final da década de 1970 o Estado Desenvolvimentista entra em crise. Devido ao controle da inflação e ao ajuste fiscal, a problemática da economia regional não figurou durante a maior parte do governo de Fernando Henrique Cardoso, visto que não era possível identificar no orçamento da união, ações voltadas ao desenvolvimento regional (AMPARO, 2014; OLIVEIRA, *et.al.*, 2010).

A expansão do pensamento liberal junto à crise dos anos 1980 definiu um novo padrão de ação estatal, no qual o setor público deixa de ser o agente dinâmico da economia. Inicia-se então a segunda fase de políticas de desenvolvimento regional, onde o planejamento por meio

do direcionamento de recursos é substituído por diversas propostas de desenvolvimento local (OLIVEIRA, *et.al.* 2010).

De modo geral, a crise da dívida dos anos 1980 enfatizou a necessidade do país reduzir o déficit público e adotar políticas restritivas. Neste cenário, o então presidente Fernando Collor de Melo lançou o plano Brasil Novo, um ideário privatista, que priorizava a ação mínima e a descentralização do Estado e a flexibilização de suas leis (SPECHT, *et.al.*, 2007; MONTEIRO, 2006, OLIVEIRA, *et.al.*, 2010; REZENDE, 2009).

Além disso, no bojo do neoliberalismo brasileiro e de perda de relevância da política nacional de desenvolvimento regional, ganharam destaque as políticas de inserção competitiva de alguns espaços regionais, o que terminou por vincular o desenvolvimento regional no Brasil quase que exclusivamente à exploração de produtos primário-exportadores e às atividades com repercussões territoriais, ressonando a velha lógica setentista dos Grandes Projetos de Investimento (PIMENTEL; WERNER, 2013, p. 20).

Assim, nos anos 1990 a tendência do desenvolvimento territorial no Brasil estava expressa na ideia de "fragmentação da nação", operada por um eventual regresso à lógica primário-exportadora (PACHECO, 1998). A intervenção estatal nesta década teve seu ápice com a estratégia dos "Eixos de Integração" orientada a promover uma inserção internacional competitiva dos espaços subnacionais, através da constituição.

Segundo Diniz, observa-se que na década de 1990 vários elementos apontavam a uma (re)concentração das atividades nas áreas mais desenvolvidas do país devido à reestruturação produtiva voltada ao desenvolvimento local. A localização das empresas considerando os novos padrões tecnológicos se daria nas regiões mais industrializadas, com maior capacidade tecnológica acumulada, maior integração com a economia internacional, proximidade e articulação com os centros de pesquisa e mão-de-obra mais qualificada. No caso brasileiro poucas cidades oferecem este ambiente, portanto, um processo de desconcentração espacial torna-se difícil (DINIZ, 1995).

Embora o Brasil tenha realizado esforços para manter um padrão econômico desenvolvimentista vinculado à retomada do investimento e incremento do consumo interno, na década de 2000,

O "efeito-China" – expresso no crescimento explosivo da demanda de produtos primários por parte desse país asiático – contribuiu sobremaneira para a retomada do crescimento da economia brasileira, que perdurou em uma trajetória continuada de crescimento até a crise financeira mundial iniciada em 2008 (PIMENTEL; WERNER, 2013, p. 20).

Em outras palavras, na década de 2000 ocorre o reforço de um novo tipo de regionalismo baseado em vantagens comparativas cuja inserção é pautada por produtos primários. Este regionalismo não resulta de um projeto nacional como ocorrera antes dos anos 1970, e sim do planejamento de grupos empresariais num contexto de globalização. Nesse quadro, os países e regiões são percebidos como bases físicas adequadas ou não à lógica de expansão daqueles grandes grupos (BRANDÃO, 2012; PIMENTEL; WERNER, 2013).

Nesse contexto, onde as políticas nacionais de desenvolvimento espacial encontram-se fragilizadas e integração produtiva relega-se a segundo plano, surgem as premissas para uma nova Política de Desenvolvimento Regional que será discutida mais adiante.

3.2 Etapas do Planejamento Regional no Uruguai

No Uruguai, assim como no Brasil, é possível distinguir duas claras etapas do planejamento com ênfase no desenvolvimento regional cujo início se dá na década de 1930. No período precedente o Uruguai apresentava uma regionalização determinada pelas atividades econômicas agroexportadoras na qual o Litoral Leste vinculava-se à Argentina, o Norte ao Brasil e o Sul do país articulava-se em torno ao principal porto do país localizado em Montevideo. Fora isso, o Uruguai mantinha uma estrutura marcada pela concentração econômica e da população na região sul do território desde a época colonial (POSSE, 2002; ZUBILLAGA, 1977; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008).

A crise mundial de 1929 afetou a situação política do país desembocando na ditadura militar de Gabriel Terra entre 1933 e 1938 abalizada pela centralização político-administrativa. Uma vez restaurada a democracia, inicia-se a primeira etapa de planejamento no Uruguai, correspondente ao período compreendido entre 1938 e 1984; que do mesmo modo que no Brasil, diferencia-se pela forte intervenção Estatal na Economia (YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008; CAETANO; RILLA, 2005).

Nesta fase o modelo agroexportador deu lugar ao Modelo de Substituição de Importações (MSI), cujo auge foi durante a Segunda Guerra Mundial. O objetivo do MSI era o desenvolvimento de atividades industriais e de serviços que permitissem substituir – através da produção nacional – bens de consumo antes importados. Este desenvolvimento só seria possível através da proteção da indústria nacional, financiada pelo excedente do setor primário. Durante o MSI os critérios de localização industrial das atividades seguiram a lógica de minimizar os custos de transporte dos insumos. Dado que a indústria promovida era

basicamente a que processava matérias-primas importadas, a proximidade do principal porto (Montevideo) era uma vantagem de localização (POSSE, 2002).

Esto conducía a un proceso de atracción de población hacia la capital, que a su vez retroalimentaba la concentración en ella de la actividad y de la demanda, y contaba con mano de obra de diversos niveles de calificación con una abundancia relativa al resto del país que crecía con el tiempo así como con los servicios de apoyo necesarios. Las economías de aglomeración se reforzaban mutuamente concentrando la actividad en Montevideo, atrayendo población y demanda, y así sucesivamente (POSSE, 2002, p. 9).

Diante do modelo de substituições de importações o Estado converteu-se no empregador mais importante do país. A enorme intervenção estatal promoveu o centralismo do Estado, motivo pelo qual não houve uma especial preocupação com a problemática da concentração regional no período (AROCENA, 1992; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008).

A crise econômica decorrente do esgotamento desse modelo provocou a retomada do planejamento regional. Se bem que durante a década de 1960 o planejamento e os programas de desenvolvimento efetivamente praticados foram fundamentalmente de caráter setorial, a preocupação com aspectos regionais do desenvolvimento foi materializada a partir da criação da Comissão Interministerial de Desenvolvimento Econômico (CIDE), que em 1966 seria transformada na *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPP) (YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008; AROCENA, 1992; POSSE, 2002; CAGNONI, 1979; GARCÉ, 2011).

Entre os estudos realizados destacam-se um trabalho elaborado pelo CLAEH em 1962, cuja proposta de política consistia na estruturação do país em unidades territoriais definidas, onde cada “área local” corresponderia a uma porção do território integrada a um centro de serviços diversificado permitindo a integração da população rural à comunidade. Uma segunda recomendação do estudo foi a criação de oficinas de planejamento territorial no nordeste e centro do país com o propósito de desconcentrar a atividade industrial fortemente agrupada na capital (YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008; AROCENA, 1992; AROCENA, 2001).

Como esta, outras tentativas de regionalização do país foram realizadas visando a integração econômica de regiões periféricas, à melhor utilização dos recursos e eficiência dos serviços. Entre elas, uma proposta desenvolvida pelo Instituto de Teoria e Urbanismo (ITU) em 1967 e a proposta da Oficina de Ação Comunitária Regional (ACOR) em 1976 (YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008).

Em 1973 a OPP anuncia um novo Plano Nacional de Desenvolvimento. Este plano, assim como os projetos elaborados no período de Milagre Econômico Brasileiro foi baseado

na ideia de polarização do desenvolvimento econômico. A proposta incluía um “esquema básico de organização territorial” cujos objetivos versaram sobre a desconcentração da região metropolitana por meio da criação de “centros satélites” e “centros periféricos” e o reforço da região Noroeste, Centro e Nordeste do país no que tange a serviços e atividades econômicas (OPP, 1973; GARCÉ, 2011).

Porém, a crise política e sindical no país conduziu a um período ditatorial entre 1973 e 1984 caracterizado pelo discurso privatizador e desenvolvimentista, cujas práticas resultaram ser fortemente centralistas. O país alterou o modelo de desenvolvimento, abandonando completamente a substituição de importações, e promovendo, no seu lugar, a exportação constituída basicamente pelo setor agroindustrial (POSSE, 2002; AROCENA, 1992; AROCENA 2001).

Como consequência da mudança de modelo, estas indústrias passaram a reconhecer critérios de localização distintos àqueles do MSI, agora, próximos das matérias-primas, ou seja, fora de Montevideo. Por outro lado, o destino da produção era o mercado externo, pelo que a proximidade da demanda não era dada somente na capital, contribuindo para a posterior criação de portos fora desta região. Outros fatores foram somados: o menor custo da mão-de-obra e a menor organização sindical no interior, reduzindo o incentivo a localizar-se em Montevideo (POSSE, 2002; AROCENA, 2001).

Lo expuesto no significa que Montevideo perdiera dinamismo económico, puesto que el sector servicios – por efecto de la inercia previa sumada al efecto de políticas sectoriales que se implementaron, relativas a actividades como el turismo y la plaza financiera – junto a la consolidación de sectores de ingresos altos con propensión al gasto, que terminaron promoviendo el desarrollo de servicios (entre ellos los de restaurantes y bares, de mayor nivel y actividad al tradicional), que fue también el de mayor crecimiento en el ámbito nacional (POSSE, 2002, p. 11).

O período ditatorial teve fim em 1984 deixando a herança de um forte agravamento da dívida externa e do endividamento interno, que dificultou por muito tempo o crescimento da economia uruguaia (NAHUM, 1999).

A crise dos anos 1980 junto à expansão do pensamento liberal definiu, do mesmo modo que no Brasil, um novo período de planejamento regional no Uruguai, caracterizado pelo intenso debate sobre a organização do Estado, o aumento da participação popular e das políticas municipais. Neste contexto, surge a descentralização como uma solução factível para atender às demandas sociais, a relevância da descentralização fez com que a mesma se

incorporara na reforma constitucional de 1996 (GALLICCHIO; BERMEJO, 2005; AROCENA, 1992).

En 1990 se encomienda al Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la instrumentación de políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, así como la coordinación con los demás organismos nacionales o departamentales a través de su Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Para poder llevar a un plano operativo esta tarea en 1994 se crea la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), que entre sus funciones tendrá la de elaborar unas Directrices de Ordenación Territorial (YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008, p. 269).

As Diretrizes Nacionais de Ordenamento do Território e Desenvolvimento elaboradas entre 1995 e 1997, reconhecem a existência de um novo ciclo do desenvolvimento territorial onde o papel do Estado será orientar as mudanças, esquecendo as práticas de planejamento central (MVOTMA, 1997). Em 1997 cria-se a Direção de Projetos de Desenvolvimento (DIPRODE) vinculada à OPP, a direção foi encarregada pela coordenação de programas de desenvolvimento regional e local existentes – *Plan Vértice Noroeste, Cuenca lechera, Cuenca arrocera, Grupo de Trabajo Tacuambó-Rivera*.

Neste período, o padrão de crescimento do Uruguai, esteve sujeito, de igual modo que boa parte da América Latina, pelo retorno de capitais, aumentando a dependência da poupança externa. Dentre as iniciativas praticadas pelo país para atrair capitais estrangeiros, destacam-se a Lei de Zonas Francas (1987) e a Lei de Portos Livres (1992) (OPERTTI, 2010).

Del punto de vista productivo, el nuevo modelo priorizó el desarrollo de los servicios, que de un punto de vista teórico y en la práctica se constituyeron en el eje dinámico de la economía. Crecen significativamente el turismo, transporte, construcción, comercio en general y, por supuesto, los servicios financieros. En paralelo, la debilidad de la moneda nacional propició el acceso de los bienes importados, sobre todo aquellos intensivos en capital, puesto que el costo de la mano de obra a nivel de la comparación internacional se torna relevante. Con ello, aumenta el desempleo, sobre todo en las divisiones industriales, y se sientan las condiciones fundamentales de la crisis de los años siguientes (SCARONE 2003, p. 14).

A partir de 1999 o Uruguai entra em recessão em decorrência das sucessivas crises do exterior e da queda das exportações de carne. Visando a superação da crise e a recuperação da competitividade o país adota a desvalorização gradual do câmbio e redução do peso fiscal sobre os setores produtivos. O resultado foi o aumento do déficit fiscal e o incremento da relação dívida/PIB, provocando uma enorme fuga de capitais neste período (SCARONE 2003).

A crise econômica que abalou o país conduziu a uma situação de alerta social a qual fez com que em 2005 assumisse um governo, pela primeira vez no Uruguai, de um partido de esquerda, o qual retomou o caminho para o desenvolvimento territorial pautado nos últimos 20 anos. A ideia de uma estratégia de desenvolvimento nacional foi retomada. Para este fim, em 2003, elabora-se o Programa de Institucionalização do Ordenamento do Território no Uruguai orientado a fortalecer as bases legais e institucionais das políticas em matéria. Algumas destas políticas serão discutidas no próximo capítulo (DINOT-MVOTMA-PNUD, 2004).

3.3 Análise Comparativa das Distintas Etapas de Planejamento Econômico Regional Entre Brasil e Uruguai

A partir do que foi descrito nas seções anteriores, pode-se observar uma aproximação em entre gerações de políticas de cunho regional no Uruguai e Brasil. Isto se deve à influência exercida por teorias oriundas dos grandes centros econômicos mundiais sobre as estratégias políticas adotadas. Sendo assim, ambos os países apresentam similitudes históricas no que tange às práticas de desenvolvimento regional como pode ser visto no quadro 1 apresentado a seguir.

Observa-se que no período que antecede à década 1930, ambos os países praticavam o modelo primário exportador, onde as sub-regiões nacionais estavam voltadas ao comércio exterior, não havendo interação entre elas. Posteriormente, no que se denomina “primeira fase de planejamento regional”, existem subperíodos de tempo com características análogas entre Brasil e Uruguai. Em geral, observa-se a preocupação por parte do Estado com a desconcentração das atividades econômicas. A partir do fortalecimento de regiões atrasadas e criação de centros satélites pretendia-se reverter a tendência de centralismo industrial no sul do Uruguai e na região sudeste do Brasil presente desde a colonização destes países. No Brasil estas políticas contribuíram efetivamente para a desconcentração da atividade econômica no sudeste, entretanto, no Uruguai o aumento da atividade industrial reforçou a centralidade das atividades na região sul, onde se encontrava a maior parcela do mercado consumidor.

Tabela 1 - Análise comparativa das diferentes fases de planejamento econômico e regional entre Brasil e Uruguai.

PERÍODO	PAÍS	MODELO ECONÔMICO	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	RESULTADOS
Anterior à crise de 1929	Brasil	Primário-exportador	Não era possível observar iniciativas para o desenvolvimento regional.	As regiões estavam mais relacionadas ao setor externo do que as demais regiões do país.
	Uruguai	Primário-exportador		
Primeira fase entre as décadas de 1930 e 1980	Brasil (1930-1989)	Desenvolvimentista (1945-1964)	Tentativas de desconcentração da atividade industrial através do fortalecimento da infraestrutura de regiões mais atrasadas do país. A intervenção estatal foi decisiva.	Reverteu-se (em parte) a concentração espacial das atividades produtivas observada na região sudeste.
		Milagre Econômico (1969-1973)		O ciclo de vigoroso crescimento econômico integrou a economia das distintas regiões ao dinamismo da economia nacional.
		Crise e Recessão (1973-1990)		Devido as estratégias de estabilização econômica da época, as ações voltadas ao desenvolvimento regional ficaram em segundo plano.
	Uruguai (1938-1984)	Neobatllismo (MSI) - (1946-1958)	Não houve especial preocupação com a problemática da concentração regional no período.	Concentração das atividades industriais em Montevideú devido à proximidade do mercado consumidor.
		Desenvolvimentista (1954-1973)	Tentativas de desconcentração da atividade industrial através da criação de centros satélites principalmente nas regiões norte e centro do país.	
		Abertura econômica e Liberalização financeira (1970-1985)	Período ditatorial entre 1973-84 caracterizado pelo discurso privatizador e centralista.	O crescimento gerado pelas exportações promove a desconcentração das atividades.
Desde o final da década de 1980 até o início da década de 2000	Brasil	Neoliberal	O planejamento é realizado por grupos empresariais onde as regiões são bases físicas adequadas ou não a sua lógica de expansão.	Reconcentração das atividades nas áreas mais desenvolvidas.
			Retorno à lógica primário-exportadora.	Queda na participação da indústria na produção nacional.
	Uruguai		Promoção dos serviços, entre eles os relacionados ao turismo, como fator dinamizador das economias locais.	
	Uruguai		Coordenação de programas de desenvolvimento para distintas regiões do país.	Crise econômica.
A partir da década de 2000	Brasil e Uruguai	Neodesenvolvimentista	Retomada do planejamento governamental voltado para o médio e longo prazos. Porém, sem absoluta centralidade.	Descentralização política.
			Articulação entre Estado, mercado e sociedade civil.	Aumento da participação.

Fonte: Elaboração própria

Este período, devido ao modelo de desenvolvimento adotado – que demandava elevados investimentos a ser realizados pelo Estado – culminou com um forte endividamento interno e externo dos Estados, além do grave desequilíbrio fiscal. A crise do Estado desenvolvimentista contribuiu para que na década de 1980 emergisse o neoliberalismo como modelo econômico a ser adotado. Neste, as políticas macroeconômicas de caráter restritivo, somadas à redução da atuação do Estado na economia provocaram uma transformação nas

ações voltadas ao desenvolvimento regional nestes países, isto é, resultou na descontinuidade do processo de planejamento regional.

Tanto no Uruguai como no Brasil a abertura da economia na década de 1980 implicou no retorno à velha lógica primário-exportadora. No Uruguai, o aumento das exportações no período contribuiu para a desconcentração das atividades econômicas principalmente aquelas ligadas à agropecuária. Por outro lado, no Brasil, este período implicou uma (re)concentração das atividades nas regiões centrais, dada a baixa capacidade competitiva das demais localidades do país.

A crise econômica decorrente das reformas estruturais do neoliberalismo trouxe como consequência o desemprego, a pobreza e a desigualdade social. Os movimentos sociais, em consequência destes fenômenos, provocaram em vários países da América Latina, entre eles o Brasil e Uruguai, a ascensão de líderes políticos esquerdistas. Estes buscam superar e mitigar os efeitos provocados pelas políticas neoliberais. Neste sentido, há uma retomada do planejamento estatal de médio e longo prazos – inclusive de projetos de desenvolvimento regional – utilizando mecanismos capazes de refletir a pluralidade da sociedade no marco da democracia, guiados pelo aumento da participação da sociedade civil.

Sobre essa perspectiva, surgem na década de 2000 diversas políticas orientadas ao desenvolvimento regional, que articulam governo, mercado e sociedade civil surgem tanto no Brasil quanto no Uruguai. Algumas destas políticas serão descritas no próximo capítulo.

4 O CONTEXTO ATUAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A importância de uma nova regionalização das políticas nacionais retomou a necessidade de adotar o tratamento da dimensão espacial nos projetos e instrumentos políticos, levando o planejamento regional a ter um papel relevante nas políticas tanto no Uruguai quanto no Brasil. Esta medida contrapõe os cenários de fragmentação operados pelo liberalismo do Estado na década de 1990.

O desafio frente ao qual se anteporia uma nova política de desenvolvimento regional também era o de retomar o planejamento governamental voltado para o médio e longo prazos, dotado de capacidade de orientar a construção do futuro, pautado numa estratégia e numa trajetória de integração a partir de objetivos nacionais espacialmente localizados e negociados com interesses de fora do país. Caso contrário, a ausência de política representaria deixar-se conduzir passivamente por um movimento de integração e renunciar ao projeto de construir uma nação para viabilizar única e exclusivamente a percepção do país tão somente como um mercado (PIMENTEL; WERNER, 2013, p. 22).

Para a realização deste trabalho foram selecionadas algumas das políticas de cunho regional, que surgiram nestes países durante a década de 2000, especialmente aquelas que de alguma forma se propõem a contribuir para o desenvolvimento da região de fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Sendo assim, a política escolhida no âmbito do Brasil é o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que também será abordada. No que tange ao Uruguai, será explanado o programa *Uruguay Integra* e também serão comentados os distintos programas que atualmente fazem parte de *Uruguay Más Cerca* desenvolvidos no âmbito da Área de Políticas Territoriais da OPP.

Este capítulo apresenta uma breve descrição das políticas selecionadas visando verificar a convergência dos objetivos das mesmas no sentido de promover o desenvolvimento regional.

4.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como estipulado pela Constituição de 1988. O compromisso no enfrentamento das desigualdades regionais no Brasil é expresso na proposta da Política

Nacional de Desenvolvimento Regional no ano de 2003, instituída pelo Decreto N° 6.047 em 2007 (BRASIL, 2007).

A PNDR como a própria sigla delibera, é uma política de caráter nacional. Não obstante, diferente das típicas políticas comandadas pelo centro de decisões, a PNDR reconhece a necessidade de articulação e participação dos diferentes níveis de governo, organizações produtivas e da sociedade civil, visando uma melhor distribuição dos investimentos públicos no território nacional. Portanto a PNDR realiza uma conjunção entre os modelos *top-down* e *bottom-up* de políticas públicas, superando perspectiva escalar que até então havia prevalecido no histórico de planejamento regional no país (PIMENTEL; WERNER, 2013).

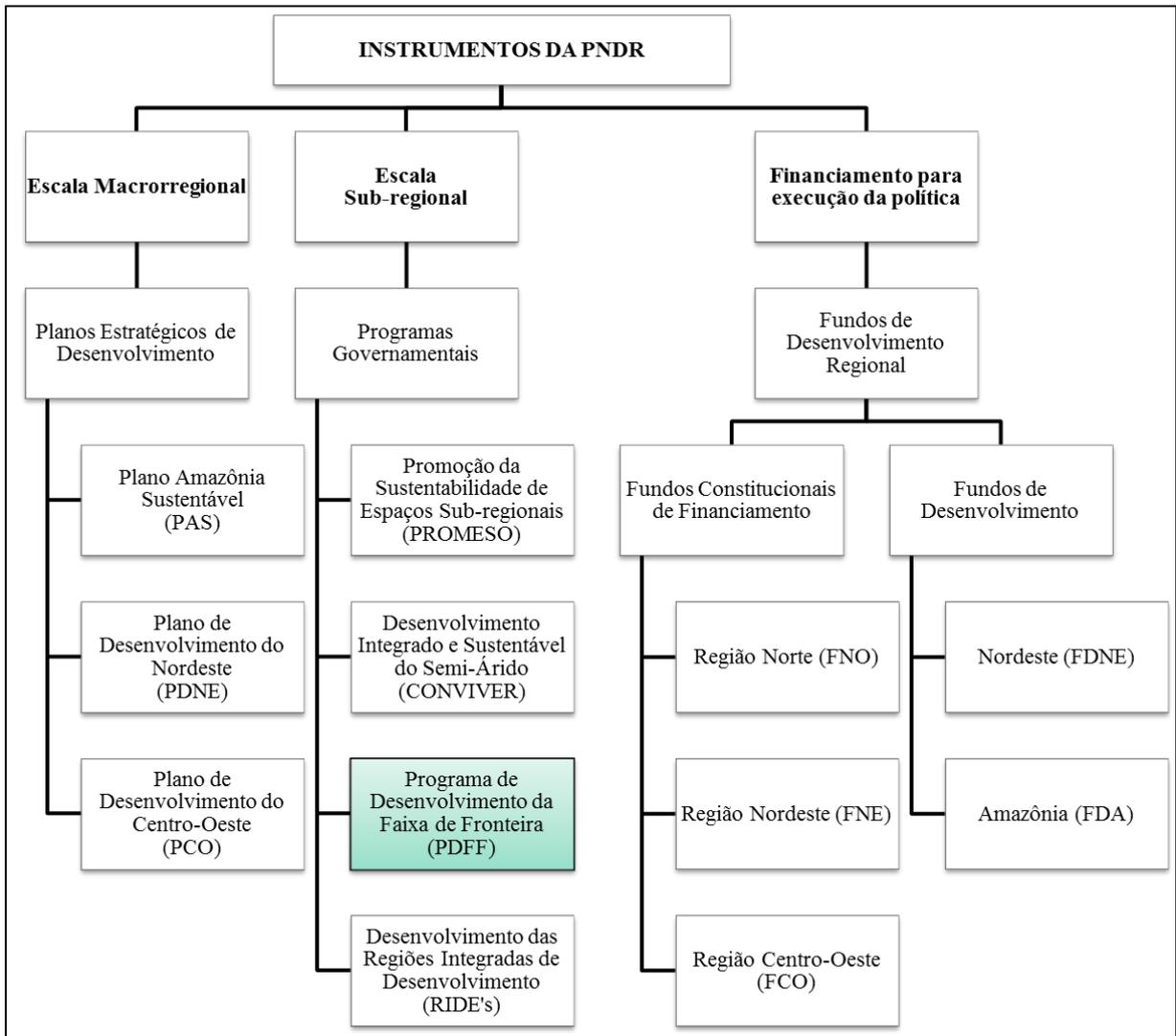
Esta política tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais brasileiras e ativar os potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões do país. Ou seja, o foco das preocupações encontra-se na dinamização das regiões e na distribuição das atividades no território - Conforme Art. 1º e 2º do Decreto N° 6.047/2007 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2005a).

O propósito de reduzir as disparidades regionais já não parte do pressuposto de regiões-problema (como fez o GTDN) ou de regiões competitivas integradas a fluxos internacionais de mercadorias e de capital (como nos anos de 1990), mas sim de considerar que é possível extrair da diversidade de cada região aspectos econômicos, institucionais, sociais, naturais e mesmo culturais que possam contribuir ao processo de desenvolvimento nacional e regional (PIMENTEL; WERNER, 2013, p. 24).

Sendo assim, os objetivos específicos da PNDR são: (a) dotar as regiões das condições necessárias – infraestrutura, crédito, tecnologia etc. – para o aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento; (b) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões; (c) fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo às práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento; (d) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país (BRASIL, 2005a).

Os principais instrumentos de atuação da PNDR são seus planos, programas e ações de desenvolvimento regional, organizados de acordo com as escalas selecionadas. O aparelho dos instrumentos que constituem a PNDR é apresentado na forma de organograma na Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Estrutura dos instrumentos da PNDR



Fonte: Elaboração própria com base nos Art. 3º e 6º do Decreto N° 6.047/2007 (BRASIL, 2007).

No que se refere à escala macrorregional, nas tradicionais regiões brasileiras, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento são os principais instrumentos da política. Em especial nos casos das Regiões Norte (Plano Amazônia Sustentável - PAS), Nordeste (Plano de Desenvolvimento do Nordeste - PDNE) e Centro-Oeste (Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PCO) (BRASIL, 2005a).

Nota-se que no âmbito da escala sub-regional, os programas governamentais são os instrumentos principais. Estes são: (a) A Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) que se constitui como um novo modelo de gestão para o desenvolvimento em espaços regionais selecionados (as treze mesorregiões diferenciadas

oriundas da tipologia da PNDR⁴); (b) Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) que visa a dinamização econômica e inserção social das regiões caracterizadas pela adversidade climática (seca) e por problemas sócio-econômicos persistentes; (c) Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) ações voltadas para a dinamização econômica e inserção social de comunidades localizadas ao longo da fronteira com demais países sul-americanos (em destaque na figura 1); e (d) Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's) do Distrito Federal e entorno, Juazeiro-BA e Petrolina-PE, e Grande Teresina-PI (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2007)

Para viabilizar a execução da política foram criados os Fundos de Desenvolvimento Regional, os quais devem ter suas expressões financeiras vinculadas ao Plano Plurianual (PPA) e priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Estes fundos são: os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA). (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2007). Dentre os planos e programas lançados pela PNDR; o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é aquele que intervém diretamente a região escolhida como objeto de estudo desta pesquisa, sendo então foco do esforço descritivo e analítico feito a seguir.

A PDFF surge da reestruturação do antigo Programa Social da Faixa de Fronteira vigente desde 1999, no qual a fronteira era vista apenas como uma “peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas” (BRASIL, 2005b, p. 5). O Programa caracterizava-se pela presença de projetos assistencialistas desarticulados, que não provocaram impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e nem na estruturação das atividades produtivas destas regiões (BRASIL, 2005b).

A partir de 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional passou a contemplar também o novo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. O programa tem como objetivo principal:

Promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. Com esse propósito, busca implementar iniciativas que respeitam a diversidade da região e seguem as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2009, p. 10).

4 A Tipologia da PNDR (2008-2011) foi construída por meio do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita”, tendo como base a classificação das microrregiões utilizadas pelo IBGE para orientar a natureza das políticas aplicáveis em cada uma delas (BRASIL, 2009).

A estruturação do programa é baseada no fortalecimento institucional, no desenvolvimento econômico integrado; na expansão da cidadania e na criação de um marco regulatório (BRASIL, 2009). A viabilidade do planejamento e a sustentabilidade das ações demandam a articulação com o Ministério das Relações Exteriores, para que possam, em conjunto com o país vizinho, serem elaboradas diretrizes respaldadas por acordos bi ou multilaterais (BRASIL, 2009).

Estas diretrizes pautadas pela PDFF seguem uma abordagem em arcos e espaços sub-regionais. Dessa forma a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes arcos – Norte, Central e Sul – e, preliminarmente, em 17 sub-regiões. Na primeira etapa de ação do programa, foi priorizado o desenvolvimento integrado das sub-regiões nas quais estejam inseridas as cidades-gêmeas. Esta priorização decorre do modo – atual – como são percebidas estas regiões, ou seja, como uma oportunidade desenvolvimento sub-regional e de integração internacional (BRASIL, 2009). No caso da fronteira entre Uruguai e Brasil, uma das oportunidades que se observam reside no aproveitamento de seu potencial logístico e de integração comercial com os países vizinhos.

As principais ações do PDFF são:

(a) Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira, com o objetivo de desenvolver o potencial produtivo de empreendimentos locais (principalmente de pequenos produtores), visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional.

(b) Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira, com o fim de fortalecer o cooperativismo como opção de organização social e produtiva. Este apoio possibilita à gestão compartilhada do desenvolvimento, estimulando a sinergia de ações, o comprometimento e a capacidade de identificação e o encaminhamento de demandas, por meio da formação de capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada.

(c) Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira com o intuito de melhorar a qualidade de vida da população residente na Faixa de Fronteira pelo provimento de infraestrutura social e produtiva necessárias à dinamização das economias locais ou regionais.

(d) Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado.

(e) Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira para superar deficiências do capital humano necessário para a estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia (BRASIL, 2009).

Estas ações são direcionadas para o cumprimento dos quatro objetivos específicos traçados na PDFF. O primeiro deles consiste em promover a convergência das políticas públicas setoriais na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região. O segundo objetivo específico busca articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas. Além disso, a política se propõe a formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais e visando à inserção social e produtiva das populações locais. Por fim, pretende-se realizar investimentos em infraestrutura produtiva para apoiar o processo de integração nacional e estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritárias para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul. (BRASIL, 2009).

4.2 Os Programas de Promoção do Desenvolvimento Regional no Uruguai

A tendência da descentralização política e econômica e a preocupação por uma maior participação social no Uruguai foram materializadas na reforma constitucional de 1996 a partir da qual se desenvolveram bases políticas, institucionais e acadêmicas para orientar o país de forma competitiva, onde a concepção territorial do desenvolvimento é central.

En tal sentido, existe un nuevo paradigma donde el Estado juega un rol de promotor y gestor de estos sistemas de planificación y gestión a nivel territorial, que si bien puede enmarcar dicha planificación dentro de una estrategia nacional, deberá respetar las características propias de cada territorio. Las herramientas de planificación estratégica sirven para elaborar planes de desarrollo regionales a través de métodos participativos, trabajando con las debilidades y fortalezas de un territorio, y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones más competitivas. Es importante destacar que no siempre se establece un plan estratégico como tal, muchas veces son agendas temáticas, o líneas estratégicas, pero lo fundamental es que exista un proceso participativo donde se identifiquen las principales actividades para impulsar el

desarrollo económico de un territorio a partir de las necesidades y potencialidades del mismo (APT-OPP, 2014a, p. 35).

Sob esta perspectiva, em 2010 surge a Área de Políticas Territoriais (APT) como iniciativa da OPP, para integrar o conjunto de programas com impacto territorial formando uma política integral de planejamento do desenvolvimento. Atualmente reúne a atuação dos seguintes programas: *Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)*, *Desarrollo Económico Local (Uruguay Más Cerca)*, *Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS)*, *Programa de Cohesión Social y Territorial (Uruguay Integra)*, e *Uruguay Crece Contigo* (APT-OPP, 2014a).

Cada uno de ellos se inserta en cuatro campos de acción transversales: infraestructura para el desarrollo, desarrollo económico local, cohesión territorial y fortalecimiento institucional de gobiernos subnacionales, que buscan dotar de mayor integralidad y eficacia a las políticas públicas desplegadas por el APT. A través de ellas se intentará dar respuestas a inequidades sociales, económicas y territoriales, buscando la permanencia de las intervenciones en el tiempo e involucrando en este proceso a la comunidad y a los distintos niveles de gobierno (APT-OPP, 2014a, p. 24).

Para os fins deste trabalho serão descritos apenas o programa *Uruguay Integra*, e os programas que juntos, hoje compõem *Uruguay Más Cerca*, devido ao impacto destes sobre a região de fronteira entre Uruguai e Brasil.

O programa *Uruguay Integra* é conduzido pelo governo uruguaio através da OPP com o apoio da União Europeia. Este programa encontra-se na sua terceira fase de execução, a primeira delas corresponde ao período 2008-2012, a segunda ao período 2013-2015, e inicia a terceira fase prevista para 2015-2020. Desde a sua implementação, em 2008, o programa foi responsável pela criação de projetos de coesão territorial⁵ junto aos governos departamentais, municipais, ministérios e atores da sociedade civil que participam como sócios ativos dos projetos executados (ATP-OPP, 2013).

Uruguay Integra nasce com o propósito de melhorar a atratividade dos territórios, fortalecer a descentralização – para compensar os efeitos negativos da forte concentração de população, emprego, produção e renda na região metropolitana em relação às demais regiões

⁵ A coesão territorial no Uruguai refere-se à construção de um conceito de solidariedade entre os diferentes territórios no que se refere à participação ativa dos mesmos nos projetos de desenvolvimento do governo. Isto implica o reconhecimento por parte do governo nacional as diversidades entre os territórios, na promoção da redução das diferenças estruturais entre os departamentos, localidades e regiões, e favorecer a igualdade de oportunidades para todos eles (RODRIGUEZ MIRANDA, 2011a).

do país – e contribuir à coesão e territorial no Uruguai (ATP-OPP, 2013). Especificamente o programa pretende:

(a) Contribuir a la problematización y conocimiento de la realidad personal y social, promoviendo el desarrollo de ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos, la expansión de la autonomía crítica y la asunción de una participación activa en la vida económica, social, cultural y política. (b) Promover el desarrollo de aptitudes y actitudes que contribuyan a la inserción laboral, comprendiendo en ello el desarrollo de la lógica matemática y del manejo de la palabra hablada y escrita, contribuyendo a mejorar las condiciones de empleabilidad. (c) Promover la integración y participación en las redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural, a la pertenencia e identificación colectiva y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad. (d) Contribuir a revertir inequidades sociales, asociadas a aspectos de género, raza, etarios, territoriales, discapacidades, entre otros (MIDES, 2007, p. 2).

Além dos objetivos propostos, o programa contribui no sentido de promover iniciativas desde os territórios nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e promoção do desenvolvimento territorial inclusivo, a partir da articulação entre as políticas de diferentes escalas (nacional, departamental e local) (ATP-OPP, 2013).

Os objetivos do programa seriam alcançados através de: (a) aumento da atratividade territorial e geração de empregos produtivos, (b) fortalecimento da capacidade dos governos departamentais ou locais para administrar e gerir seu território, (c) o desenvolvimento de uma política nacional de descentralização e desenvolvimento local. A lógica de intervenção do programa baseia-se em dois pilares complementares: ações promovidas e executadas desde a equipe central do programa (25% dos fundos) por um lado, e por outro, ações executadas desde os territórios (75% dos fundos), apresentando um caráter inovador ao modo tradicional de planejamento adotado no Uruguai (ATP-OPP, 2013).

As políticas executadas desde o governo central envolvem a assistência técnica – estudos, formação, comunicação, etc. As ações executadas desde o território inicialmente foram realizadas através de dois mecanismos. O primeiro deles é o *Fondo Concursable*, onde são convocados os governos departamentais e seus sócios a apresentar projetos para a sua posterior avaliação (na primeira etapa do programa houve três convocatórias, em 2008, 2009 e 2010). O segundo mecanismo é o projeto denominado “*Proyecto + Locales*”, de apoio a iniciativas municipais (2011-2012). À medida que estas ações foram implementadas no território, surgiram demandas de capacitação e fortalecimento dos recursos humanos, sendo assim, em 2011 iniciou-se o projeto FORTE (Formação em Território) (ATP-OPP, 2013).

Os diferentes “fundos” atualmente utilizados para a execução das ações são: O Fundo de Compensação Territorial, que ao priorizar projetos cuja atenção esteja voltada aos

territórios com menor desenvolvimento relativos, busca contribuir à equidade na qualidade de vida e acesso a serviços de sua população. Estes projetos são executados e co-financiados pelos governos departamentais em associação com Ministérios, Municípios e atores locais da sociedade civil. O Fundo de Apoio ao Fortalecimento de Processos também é direcionado a territórios e localidades mais desfavorecidas, e tem como característica principal a capacidade de articulação interinstitucional de seus projetos financiados. O Fundo de Iniciativas Municipais + Local brinda assessoramento e financiamento às iniciativas municipais. Este busca contribuir ao desenvolvimento institucional dos municípios através do fortalecimento da sua capacidade de gestão. Por fim, *Fondo Cosas de Pueblo* promove iniciativas de caráter cultural, com o intuito de promover a identidade territorial (ATP-OPP, 2013).

Na presente etapa (2015-2020) o programa se propõe a alcançar os seguintes resultados: (a) fortalecer e melhorar as capacidades dos governos municipais para o pleno exercício dos atributos que a lei e as normas vigentes lhe conferem, (b) aceder, recolher, armazenar e transformar dados em informação relevante para o planejamento, gestão e avaliação de políticas territoriais, (c) contribuir para a redução das diferenças no acesso a oportunidades de desenvolvimento, com ênfase nos territórios mais vulneráveis (OPP, 2015a).

A maior parte de projetos impulsados desde 2010 pela APT concentram suas ações na região norte do país. Estes projetos são vinculados principalmente com a formação de capacidades e acompanhamento técnico para micro e pequenas empresas e pequenos produtores (APT-OPP, 2014a).

Nesse contexto, em 2014 é criado *Uruguay Más Cerca – División Desarrollo Económico Local* como uma sub-divisão dentro de APT-OPP concentrando os programas: *Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo*, *Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP)*, *Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)* e o componente produtivo do FDI (APT-OPP, 2014a).

Uruguay Más Cerca constitui-se numa política de desenvolvimento econômico territorial, que de modo similar à PNDR, visa à redução dos desequilíbrios territoriais através do fortalecimento das capacidades locais. Os objetivos específicos desta política são: (a) Gerar um entorno favorável para o desenvolvimento econômico em nível local, regional e nacional através da articulação institucional e a geração e formação de capacidades; (b) Identificar as oportunidades econômicas dos territórios e contribuir ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas, empreendedores e setores produtivos, e (c) contribuir à redução das desigualdades regionais através da inclusão e inovação sócio produtiva (OPP, 2015b).

Os distintos programas que juntos, atualmente compõem *Uruguay más Cerca*, foram criados durante as décadas de 1990 e 2000. Estes serão descritos brevemente a seguir.

O *Programa Microfinanzas para el Desarrollo Productivo* foi iniciado em 2007 e tem por objetivo desenvolver um mercado sustentável de micro finanças no Uruguai que aumentem o emprego e a inclusão social. Este programa pretende consolidar uma estratégia para a inclusão financeira das micro e pequenas empresas em todo o território nacional. As atividades do programa destinam-se fundamentalmente à regulação destas atividades, ao apoio a expansão do crédito para microempresas, e ao apoio aos processos de assistência técnica e capacitação. Esta última volta-se para os beneficiários finais do programa, os micro e pequeno empresários, visando melhorar suas condições de tomar o financiamento, aumentar sua renda e melhorar sua qualidade de vida (OPP, 2013a)

A intervenção realizada por este programa constitui-se numa abordagem integral, ou seja, complementa fatores sociais, produtivos e financeiros. Ao mesmo tempo em que possui caráter territorial, visto que aborda as distintas realidades dos departamentos do país e também é uma política multi-institucional, envolvendo instituições financeiras, organismos públicos, empresários, ministérios, entre outros (ATP-OPP, 2014b).

O *Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP)* foi criado em 2005 através da lei de orçamento N°17.930. Este programa está orientado a fortalecer a produtividade do setor agropecuário nacional, através da criação de projetos que atendam à descentralização dos governos departamentais. Os projetos do PASP atualmente encontram-se vinculados a geração de: (a) “capital econômico”, visando proporcionar as infraestruturas básicas para o desenvolvimento da produção principalmente de pequenas e médias empresas. (b) “capital natural”, ou seja, valorização do ambiente como ativo do desenvolvimento, diversificação produtiva e desenvolvimento sustentável (OPP, 2008).

Os programas e projetos aprovados para o período 2006-2009 são sete, entre eles, os que priorizam a região norte do país são: (a) Programa de mitigação da seca, cujo propósito é brindar apoio técnico e econômico para superar limitantes de infraestrutura em regiões afetadas pela seca. Os departamentos compreendidos neste programa são Rivera, Artigas, Salto e Paysandú. (b) o Programa *microcuencas lecheras* e o programa de melhoria da competitividade em leiteiras, brindam apoio econômico – infraestrutura e forragem – em nível nacional, com ênfase para a região norte do território, na tentativa de incorporar os pequenos produtores de leite ao circuito comercial. (c) O programa de eletrificação rural, procura

melhorar a competitividade do setor produtivo através do investimento em infraestrutura de energia elétrica na região norte do país (Artigas, Salto e Tacuarembó) (OPP, 2008).

O *Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas* (PACC) surge como instrumento de articulação, com o propósito de aumentar a competitividade dos conglomerados buscando gerar vantagens competitivas dinâmicas a partir da cooperação e visando os mercados internacionais. O objetivo geral do programa é “*contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados productivos uruguayos*” através do aumento de sua produtividade (BID, 2006, NUMERAL III.1).

Os conglomerados se definem como um conjunto de empresas, o Estado e a academia, relacionados entre si e com uma estratégia compartilhada (OPP, 2013b; RIUS; ISABELLA, 2014).

Los conglomerados son un conjunto de empresas e instituciones públicas y privadas relacionadas entre sí. Este concepto se popularizó décadas atrás y se comenzó a utilizar como herramienta de política pública para la mejora competitiva a partir del diálogo entre las empresas, las instituciones y el Estado. En los inicios la cercanía geográfica de las empresas era el factor fundamental para la mejora competitiva, sin embargo, estudios recientes sostienen que lo importante son las redes de cooperación entre las empresas (OPP, 2013b).

O PACC é executado através da Área de Políticas Territoriais da OPP com o aporte de nove milhões de dólares concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa foi iniciado em 2006, e desde então impulsou mais de 200 projetos nas áreas de fortalecimento institucional, comercialização internacional e capacitação, em 21 conglomerados produtivos ligados ao setor agropecuário, indústria, cultura, serviços e turismo (OPP, 2013b).

O diagnóstico prévio do programa sinalizava a existência de conglomerados tanto em áreas tradicionais quanto em áreas emergentes no país. Não obstante, estes conglomerados careciam de estratégias coletivas visando a sua competitividade. Os *clusters* eram concebidos como uma unidade estratégica adequada para a intervenção das políticas e não como um fim em si mesmo (RIUS; ISABELLA, 2014).

Atualmente o PACC trabalha com os conglomerados de: Agroindustrial oleícolas e oleaginosos em todo o território nacional; audiovisual, desenho, frutas frescas e turismo em Colonia; Automotriz na área metropolitana; e florestal-madeireiro em Tacuarembó e Rivera. O programa baseia a sua metodologia em três pilares fundamentais: (a) fomento da

vinculação, (b) a elaboração de um plano estratégico participativo e (c) a implementação de projetos estratégicos (RIUS; ISABELLA, 2014).

Por fim, o componente produtivo do FDI é criado em 1996 e tem como objetivos promover o desenvolvimento local e/ou regional através da descentralização das atividades nos departamentos do interior do país. Os projetos nele compreendidos podem tratar temas de infraestrutura, produção, coesão territorial e/ou fortalecimento institucional (OPP, 2015c).

O fundo é composto por uma porcentagem dos tributos nacionais arrecadados fora do departamento de Montevideo, que se devolve aos territórios para ser investido em projetos com os objetivos mencionados. A parte que corresponde a cada departamento (alíquota) do FDI calcula-se com base em um índice que considera a população, a superfície o PIB per capita e as necessidades básicas insatisfeitas (OPP, 2015c).

4.3 Complementariedade Entre Políticas

Nesta seção serão analisados os pontos de convergência entre as políticas adotadas pelos governos Uruguaio e Brasileiro no que tange ao desenvolvimento regional, especificamente aquelas políticas que atuam na região de fronteira entre estes países.

Observa-se que as políticas selecionadas possuem objetivos similares, e, portanto pode-se dizer que existem pontos de convergência entre as mesmas. No que tange aos objetivos gerais por elas traçados, tanto a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) quanto os programas uruguaio *Uruguay Integra* – e os componentes de – *Uruguay Más Cerca*, tem o duplo objetivo de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer as capacidades endógenas de desenvolvimento das distintas regiões dos países em questão.

No que tange ao Brasil, este trabalho limitou-se a analisar o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) visando examinar as ações do governo brasileiro, que através da PNDR, são voltadas ao desenvolvimento da região de fronteira. As ações específicas deste programa podem ser divididas em cinco eixos principais como pode ser visualizado na tabela 2, estes são: o aumento da competitividade e associativismo, investimento em infraestrutura, apoio ao empreendedorismo, formação de capital humano e fortalecimento institucional. Juntos, estes instrumentos atenderiam ao objetivo maior da política que é promover o desenvolvimento da faixa de fronteira ativando as potencialidades das localidades e permitindo que estas se articulem com outros países da América do Sul.

Como é possível observar na tabela 2, há semelhanças entre as ações da PDFF e o direcionamento das políticas uruguaio selecionadas em todos os cinco eixos mencionados

anteriormente, visto que pelo menos uma das cinco estratégias da PDFF esta presente nos programas selecionados para o Uruguai. Destarte, o conjunto das ações promovidas pelos programas uruguaios, de certa forma é englobado por uma única política do governo brasileiro para o outro lado da fronteira, que é a PDFF. Pode-se dizer que as ações dos programas uruguaios são complementares, na medida em que atendem diferentes objetivos para promover o desenvolvimento do mesmo território.

Os eixos atendidos por cada um dos programas uruguaios será analisado a seguir. Antes, é importante deixar claro que *Uruguay Más Cerca* foi criado em 2014 a partir da fusão de quatro programas existentes no país. Dada a periodização que foi escolhida para o presente trabalho, são analisadas as estratégias utilizadas por estes programas, e não as do atual programa *Uruguay Más Cerca*. Junto a estes, também será abordado o programa *Uruguay Integra*.

O *Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo*, tem as suas estratégias voltadas principalmente para o empreendedorismo através do apoio à expansão de microempresas. Além deste eixo, micro finanças também contribui para a formação de capital humano e para o fortalecimento institucional, por meio da assistência técnica brindada aos micro e pequenos empresários e da regulação do setor de micro finanças.

A principal ação do *Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP)* é proporcionar infraestrutura básica para o desenvolvimento da produção, portanto, enquadra-se nas estratégias de infraestrutura. O *Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)* direciona as suas ações ao aumento da competitividade por meio da associação entre empresas, mercado e sociedade civil na forma de conglomerados produtivos. Portanto, estas ações enquadram-se no aumento da competitividade e associativismo e também, no fortalecimento institucional. O componente produtivo do FDI esta relacionado ao financiamento de projetos ligados ao melhoramento da infraestrutura e ao aumento da produção.

Por fim, o programa *Uruguay Integra*, para atender ao seu objetivo maior de melhorar a atratividade dos territórios, fortalecer a descentralização e contribuir à coesão territorial direciona as suas estratégias para quatro eixos principais, também presentes na PDFF. Estes são: o fortalecimento institucional, principalmente dos governos locais; a formação de capital humano através da assistência técnica brindada pelo projeto FORTE, o apoio à geração de empregos produtivos e o aumento da atratividade territorial.

Tabela 2 – Objetivos das políticas e indicadores selecionados

POLÍTICA		PNDR	URUGUAY MÁS CERCA				URUGUAY INTEGRÁ
Objetivo Geral da Política		Reduzir as desigualdades regionais brasileiras e ativar os potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões do país.	Redução dos desequilíbrios territoriais através do fortalecimento das capacidades locais.				Melhorar a atratividade dos territórios, fortalecer a descentralização e contribuir à coesão social.
PROGRAMAS	PDFF	Microfinanzas	PASP	PACC	Componente produtivo do FDI		
Objetivo geral do Programa		Promover o desenvolvimento da faixa de fronteira com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul.	Desenvolver um mercado sustentável de microfinanças.	Fortalecer a produtividade do setor agropecuario nacional atendendo à descentralização dos governos departamentais.	Contribuir ao desenvolvimento sustentável de conglomerados produtivos.	Promover o desenvolvimento local e/ou regional através da descentralização das atividades nos departamentos do interior do país.	
Ações do Programa	Competitividade e Associativismo	Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na faixa de fronteira.		Valorização do ambiente como ativo do desenvolvimento	Apoio à competitividade seguindo a lógica dos conglomerados	Promove a coesão social	Aumento da atratividade territorial
	Infraestrutura	Implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva.		Proporciona infraestrutura básica para o desenvolvimento da produção		Financiamento de projetos de infraestrutura.	
	Empreendedorismo	Apoio à geração de empreendimentos produtivos.	Apoio à expansão de crédito para microempresas.			Financiamento de projetos voltados ao aumento da produção	Apoio à geração de empregos produtivos.
	Formação de Capital Humano	Formação de Capital humano.	Assistência técnica e capacitação de micro e pequeno empresários.				Assistencia técnica - Projeto FORTE.
	Regulação	Fortalecimento Institucional	Regulação das microfinanças.		Fortalecimento institucional	Fortalecimento institucional	Fortalecimento da capacidade dos governos locais para administrar e gerir seu território.

Fonte: Elaboração própria.

Com o fim de examinar as mudanças ocorridas no território a partir da criação destas políticas, foram selecionados alguns indicadores, os quais serão discutidos no próximo capítulo. Cabe ressaltar, que não todas as variáveis podem ser compatibilizadas para os dois lados da fronteira, e por tanto se faz necessária uma análise por separado da região norte – fronteira – do Uruguai e da faixa de fronteira do Brasil com o Uruguai, do estado do Rio Grande do Sul. A esta, soma-se outra dificuldade, que é a não existência de uma base de dados muito abrangente no Uruguai para a escala departamental, e tampouco no Brasil em nível municipal, que permita mensurar as mudanças nos diferentes eixos de atuação das políticas, anteriormente mencionados.

Observando os objetivos das políticas de desenvolvimento regional selecionadas, primeiramente identifica-se que o propósito de “reduzir as desigualdades regionais” está presente em todas elas. Ou seja, tanto a PNDR, quanto os programas *Uruguay Más Cera* e *Uruguay Integra* buscam promover certo equilíbrio entre regiões, no capítulo 5 serão tratadas as disparidades regionais no Uruguai, e também no Rio Grande do Sul. Este objetivo lembra as políticas de desenvolvimento regional da primeira geração, onde a intervenção estatal se traduz em mecanismos de compensação para as regiões mais atrasadas.

Por outro lado, observa-se que os objetivos específicos, sejam dos programas inseridos nestas políticas, ou das próprias políticas, são orientados a promover o desenvolvimento endógeno das localidades. É aqui que a atenção será voltada para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai. Estas ações lembram às políticas de segunda geração, já que buscam dotar às localidades de instrumentos que permitam iniciar um processo de desenvolvimento, respeitando as peculiaridades e potencialidades de cada uma delas.

5 ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO TERRITÓRIO DE FRONTEIRA ENTRE BRASIL E URUGUAI E A SITUAÇÃO DA REGIÃO EM NÍVEL NACIONAL

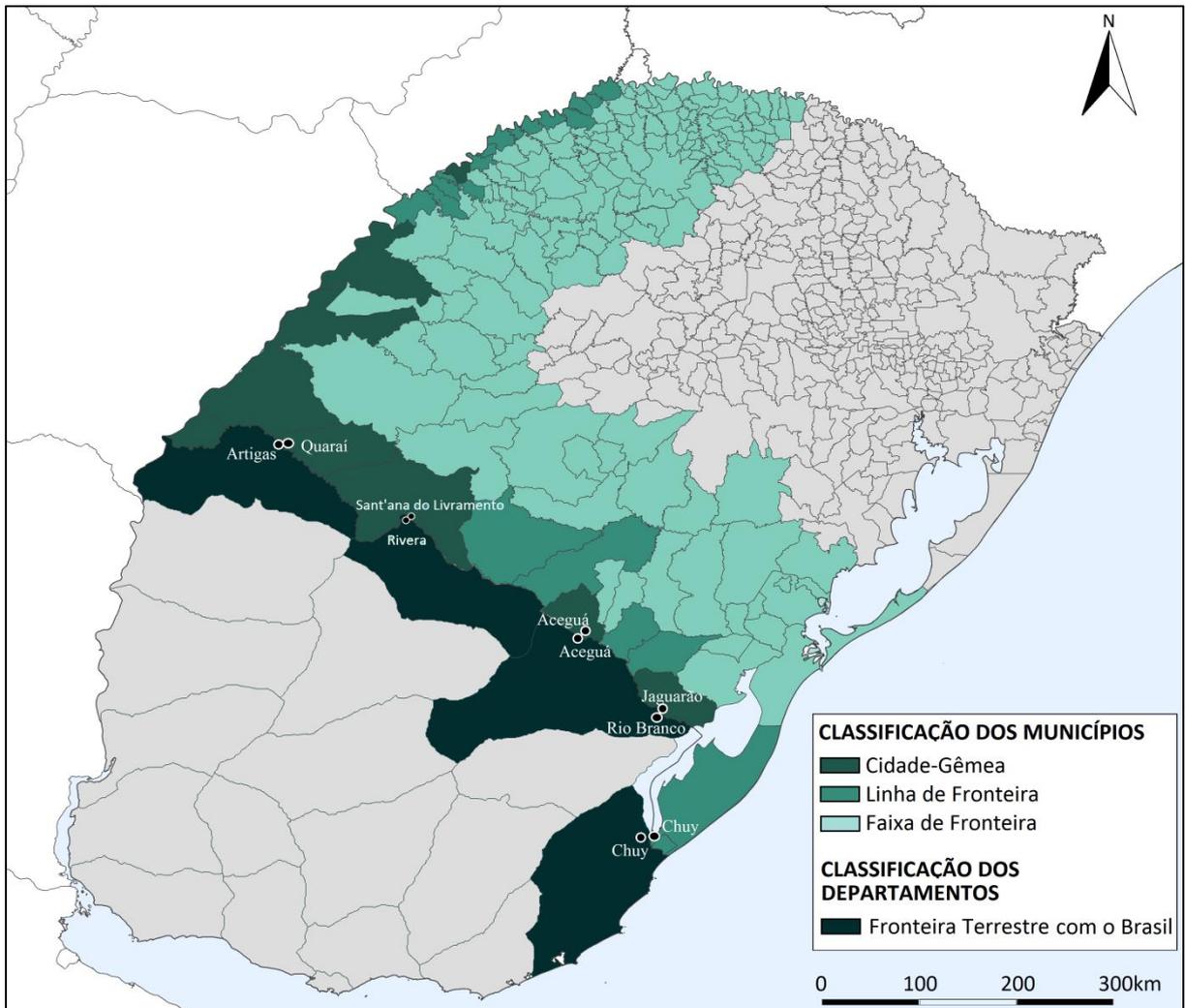
A linha de fronteira uruguaio-brasileira estende-se aproximadamente ao longo de 1.068 km. A fronteira fluvial-terrestre compreende quatro departamentos uruguaio e doze municípios do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Na divisa entre estes países são configurados núcleos urbanos binacionais; a cidade uruguaio-brasileira com maior número de habitantes é composta pelas cidades gêmeas Rivera – capital do departamento com o mesmo nome – e Santana do Livramento, ambas detêm 53,7% dos habitantes destes núcleos (MAZZEI; SOUZA, 2013).

O governo Brasileiro fixa formalmente a sua faixa de fronteira com os demais países sul-americanos numa extensão de 150 quilômetros desde a linha divisória ao interior de seu território (Lei N° 6634, 1979). No Uruguai a extensão da faixa fronteiriça não é estabelecida por lei, porém na prática são utilizadas extensões alternativas entre 20 e 50 km (SILVA, 2010).

A figura 2 a seguir corresponde ao mapa político do Uruguai junto ao do Rio Grande do Sul. Neste, é possível identificar a localização dos departamentos e municípios que se encontram sobre a linha divisória entre Brasil e Uruguai. Também na figura 2 sobressaem-se os municípios brasileiros que, junto às cidades uruguaio, constituem o que chama-se de cidades-gêmeas, além dos demais municípios que pertencem à chamada “faixa de fronteira” brasileira.

Como pode ser observado, os departamentos fronteiriços uruguaio caracterizam-se pela maior extensão territorial que os municípios brasileiros. Estes, por sua vez, no total de municípios rio-grandenses, constituem uma faixa de unidades com maior extensão que os demais municípios do Estado. O espaço departamental fronteiriço ocupa uma área equivalente a 31% do território nacional uruguaio, e representa 11,5% do total da população deste país. Por outro lado, os doze municípios vizinhos equivalem a 11% do território do Estado do Rio Grande do Sul, e sua população representa 4,4% da população do Estado e 0,2% da população do Brasil. Os municípios brasileiros e departamentos uruguaio formam uma área fronteiriça uruguaio-brasileira a qual soma um total de 798.478 habitantes segundo dados do censo de um e outro país (INE, Censo 2011; IBGE, Censo 2010).

Figura 2 – Mapa da Região de Fronteira entre Uruguai e Brasil



Fonte: Elaboração própria

Apesar que em ambos os lados da fronteira a estrutura produtiva esteja baseada no setor agropecuário, a distribuição da população segundo áreas urbanas e rurais coincide com a tendência observada em nível mais geral em quanto à urbanização das sociedades. Nos departamentos uruguaios observa-se que 93,6% da população concentram-se em centros urbanos, principalmente na capital e 5,4% da população habita o meio rural. Já nos municípios brasileiros observa-se um menor peso das áreas urbanas sobre as rurais, 88,3% e 11,7% respectivamente. Esta distribuição é similar à observada no Estado do Rio Grande do Sul, onde 85% da população é localizada em centros urbanos e 15% no ambiente rural (INE, IBGE).

Para os fins deste trabalho, e de modo a simplificar a compreensão da análise a ser realizada nas seguintes seções, entender-se-á que a “região transfronteiriça” uruguaio-

brasileira é conformada pelas regiões norte do Uruguai⁶ e pela metade sul do Rio Grande do Sul⁷. Existem determinadas regularidades nos resultados de diversos estudos no que tange à (não) homogeneidade do território – uruguaio e gaúcho – no que se refere ao desenvolvimento (econômico, produtivo, e social) de suas regiões. Verifica-se coincidentemente em todos estes estudos a presença de disparidades estruturais, referentes ao atraso relativo da região nordeste e principalmente a região norte do Uruguai, e da região sul – ou metade sul – do Rio Grande do Sul.

Este capítulo propõe essencialmente analisar a trajetória das desigualdades regionais existentes nos territórios uruguaio e gaúcho no período recente, com o intuito de despontar a realidade socioeconômica da região de fronteira entre estes países. O objetivo do capítulo, é mostrar se houveram mudanças no que tange ao desenvolvimento do território fronteiriço em questão, a partir da instauração de políticas de desenvolvimento regional criadas pelos governos uruguaio e brasileiro durante a década de 2000. Para isso será realizada uma combinação entre análises do tipo qualitativa e quantitativa.

A revisão da literatura de caráter qualitativo é necessária devido à escassa quantidade de dados disponíveis para a escala selecionada que possam ser compatibilizados para ambos os lados da fronteira. Sendo assim, a análise qualitativa será utilizada de modo a complementar à exposição de alguns indicadores selecionados, para viabilizar a interpretação das mudanças econômicas e produtivas do território que surgem a partir da criação das distintas estratégias de desenvolvimento econômico. Deve ficar claro que o objetivo deste trabalho não é avaliar a eficiência das políticas públicas, e sim detectar as mudanças que surgem na região de estudo ao comparar o período anterior e o posterior à instauração delas.

5.1 As Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: O Caso da Metade Sul do Estado

A literatura que trata das desigualdades regionais no estado do Rio Grande do Sul realça a compleição de assimetrias entre as regiões norte e sul do Rio Grande do Sul. Estas têm sua origem no processo de colonização, dado que a formação socioeconômica do Rio Grande do Sul foi marcada por dois tipos de sociedades originadas por movimentos migratórios distintos, com diferentes modos de apropriação de terra que lhe conferiam

⁶ Correspondentes à tipologia proposta por Veiga (2010) a região norte compreende os departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo e Tacuarembó.

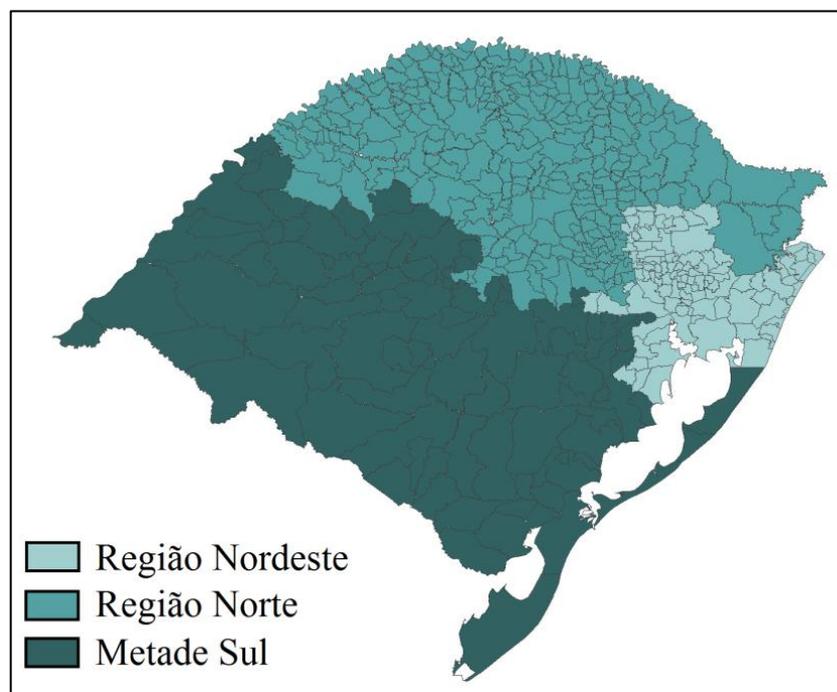
⁷ A metade sul do Rio Grande do Sul abrange totalmente a faixa de fronteira estabelecida para o limite do Estado com o Uruguai.

características sociais e econômicas próprias. Estas regiões mostravam-se separadas, inclusive, geograficamente: a sociedade de pecuária onde predominava a grande propriedade localizava-se na região de campanha, ou seja, no sul do estado; e a sociedade de colônia balizada pela pequena propriedade, que ocupava a serra do estado (CORONEL, *et.al.* 2007).

Convencionou-se chamar a região Sul de Metade Sul e as regiões Norte e Nordeste, que apresentam modelos de colonização semelhantes, de Metade Norte. Recentemente os estudos sobre as disparidades regionais no Rio Grande do Sul utilizam a divisão geográfica em três regiões em função do importante desempenho que a Região Nordeste tem tido em relação à economia estadual, sendo essa região a mais industrializada do estado (ALONSO; BENETTI; BANDEIRA, 1994; CORONEL, *et.al.*, 2007; MORAES; ALVIM, 2006).

Segundo Alonso, Benetti e Bandeira (1994) a região norte tem um perfil agrário com pequenas e médias propriedades, esta região possuía produção diversificada, mas com a evolução da economia gaúcha acabou cedendo espaço para as lavouras mecanizadas de soja e trigo. A região sul por sua vez, tem na pecuária a sua principal atividade econômica além da lavoura apenas de arroz, ambos em grandes latifúndios. A maior parcela da população do estado encontra-se aglomerada na região nordeste, onde há concentração do setor industrial. O mapa com as três grandes regiões do estado pode ser visto na figura 3 a seguir.

Figura 3 – Mapa das grandes regiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Alonso, Benetti e Bandeira (1994).

A região sul do RS, até meados do século XIX era a região dinâmica do estado. Esta região,

[...] se articulava com o centro do país através do fornecimento do charque, enquanto nessa época, a Metade Norte era a região mais atrasada. Contudo, a partir do final do século XIX, com a crise da pecuária, as charqueadas começaram a entrar em declínio, contribuindo para a Metade Sul ir diminuindo gradativamente sua pujança econômica. A quase inexistência de outras atividades que não as ligadas à agropecuária e a existência de latifúndios improdutivos contribuíam significativamente para a Metade Sul ir perdendo seu dinamismo na economia gaúcha e começar a apresentar baixo crescimento econômico (CORONEL, *et.al.* 2007, p.31).

Desde então, nota-se que na Metade Sul há um processo de degeneração econômica paralelamente com um processo contínuo de desenvolvimento econômico da região nordeste do Estado. Esta tendência é apresentada no gráfico na figura 4 a seguir, onde é possível observar a trajetória da participação percentual das regiões no total do PIB do Rio Grande do Sul. Já em relação à concentração populacional, as diferenças tornam-se ainda mais evidentes, pois, segundo o censo demográfico (IBGE) em 2010 aproximadamente 75% da população localizava-se na metade norte do estado. Deve-se ter em conta, que as mudanças na metodologia no cálculo do PIB, realizadas pelo IBGE, podem ter influência no comportamento do indicador.

Figura 4 - Participação percentual do PIB das Regiões no total do Rio Grande do Sul

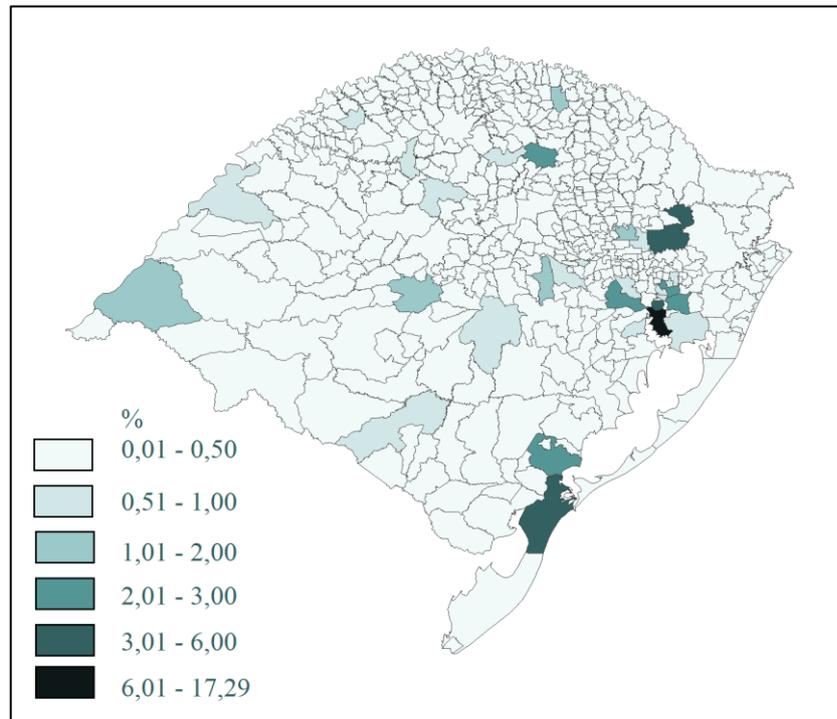


Fonte: Elaboração própria com base em: Alonso et.al. (1994) e dados extraídos da FEE

Se aprofundarmos a análise em nível municipal, pode-se verificar que o PIB está concentrado em poucos municípios, sendo que a grande maioria localiza-se próximo à região metropolitana de Porto Alegre e Caxias do Sul. Observa-se que a grande parte dos municípios

que se encontram na faixa de fronteira tem uma participação do PIB inferior a 0,50%. A figura 5 apresentada a seguir mostra a participação dos municípios no PIB do Rio Grande do Sul no ano de 2012.

Figura 5 – Participação dos municípios no PIB do Rio Grande do Sul em 2012.

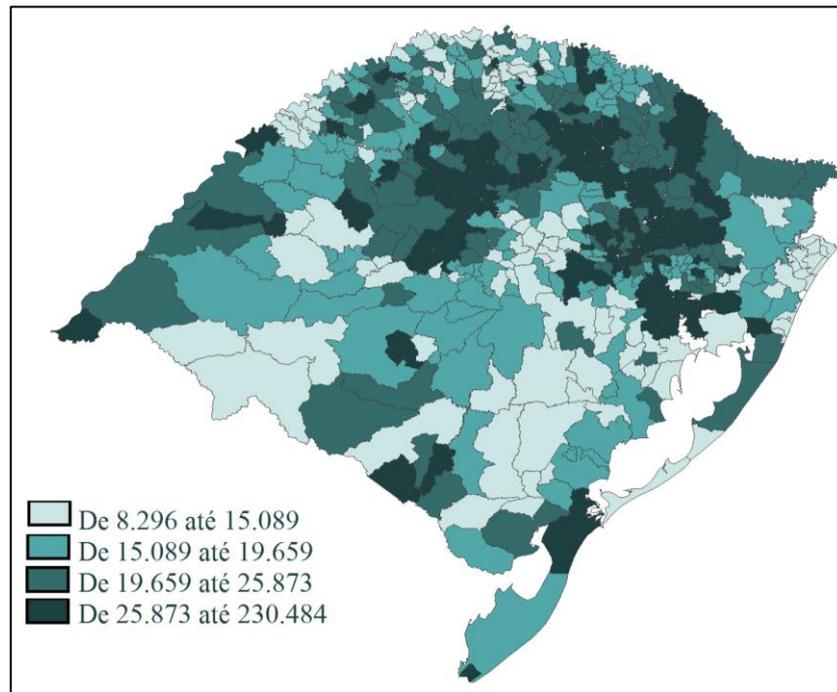


Fonte: FEE

Outro indicador interessante de ser analisado é o PIB per capita, a figura 6 apresenta o PIB per capita para o ano de 2012, por município. Observa-se que a grande maioria dos municípios cujo PIB per capita atinge valores superiores a dezenove mil reais encontram-se no norte e, sobretudo, no nordeste do estado. Por outro lado, a maior parte do território gaúcho possui distribuição do PIB por habitante inferior a dezenove mil reais; sendo que na metade sul do Rio Grande do Sul este recorte é o que predomina.

Um estudo realizado por Moraes e Alvim (2006) caracterizou as principais diferenças regionais a partir de um Indicador de Desenvolvimento Regional Multidimensional (IDRM). Os resultados obtidos confirmam a existência de diferenças no desenvolvimento regional conforme ocorre o afastamento dos municípios em relação ao polo industrializado. Os autores revelam que a evolução histórica continua sendo fator relevante, influenciando o estágio atual das desigualdades regionais identificadas.

Figura 6 – PIB per capita por município do Rio Grande do Sul.
Valores correntes, em reais, para o ano de 2012.



Fonte: IBGE

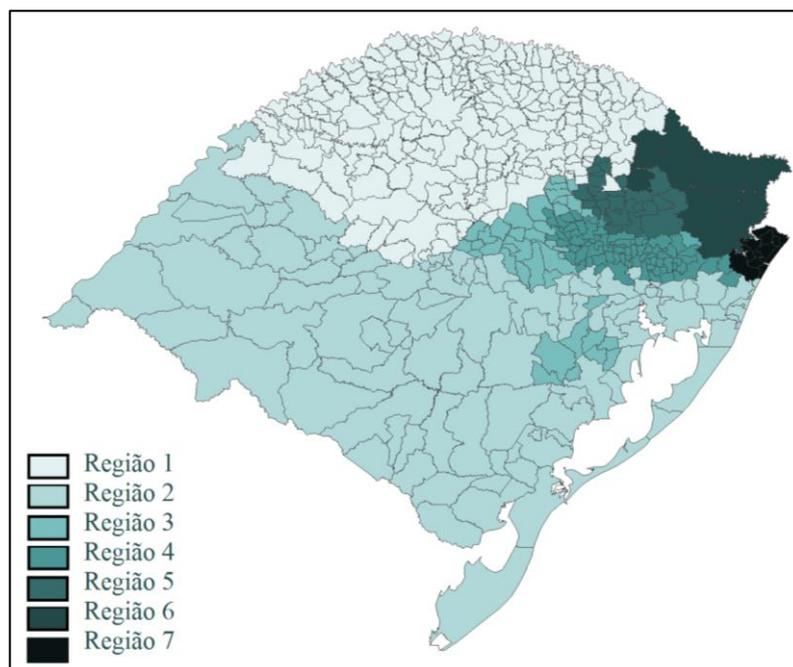
A região nordeste é caracterizada por dito estudo como sendo altamente industrializada, fator que teria conduzido ao seu desenvolvimento. Já a região sul, com menores IDRM em suas microrregiões, manteve-se em tal situação devido à falta de dinamismo, visto que mesmo diante do declínio da atividade agropecuária extensiva não ocorreram iniciativas que objetivassem diversificar a economia da região. Com resultados intermediários, teve-se a Região Norte que, embora tenha o seu foco na atividade agropecuária e na produção de soja, apresentou um perfil produtivo bastante diversificado. Além disso, diferentemente da Região Sul, seus setores mostraram-se mais dinâmicos, a partir da integração desses, o que fortaleceu o crescimento das cadeias agroindustriais, atraindo para essa região indústrias de diversos setores (MORAES; ALVIM; 2006).

Em 2007 um grupo de pesquisadores realizou uma regionalização econômica do Rio Grande do Sul em sete regiões, levando em conta os processos históricos e características econômicas de cada região. Evidenciaram-se neste trabalho regiões dinâmicas e competitivas regiões em processo de reestruturação ou então, estagnadas e/ou com potencial pouco utilizado. Este trabalho também relaciona a diversidade das regiões às formas de ocupação territorial do estado gaúcho as quais impuseram organizações espaciais desiguais (NETO

et.al., 2007) As sete regiões geoeconômicas estabelecidas são apresentadas na figura 7 a seguir.

As regiões geoeconômicas dinâmicas e competitivas identificadas pelos autores correspondem as regiões 4 e 5 na figura. Estas, são caracterizadas pela diversificação da produção agropecuária, a sua estrutura fundiária esta baseada na pequena propriedade com mão-de-obra familiar. As principais atividades econômicas da região 4 são ligadas à cultura do milho e à pecuária. A região geoeconômica 5, além da produção primária, tem atividades vinculadas ao turismo e a indústria, nessa região instalaram-se indústrias têxteis (que suprem as “famosas malharias da Serra gaúcha”), de calçados, de bebidas (vinícolas) e moveleiras, além das indústrias metal-mecânicas. A diversificação da produção confere a este recorte espacial inúmeras possibilidades de dinamizar a economia dos municípios que a compõe, criando oportunidades de desenvolvimento (NETO *et.al.*, 2007).

Figura 7 – Sete regiões geoeconômicas do Rio Grande do Sul



Fonte: Neto, Bezzi e Castanho (2007).

As regiões estagnadas e/ou com potencial pouco utilizado correspondem aos recortes 6 e 7 no mapa, localizadas, respectivamente, na porção nordeste e leste do Rio Grande do Sul. A região geoeconômica 6 tem o seu espaço produtivo caracterizado pela pecuária de corte e pela cultura da maçã. Os recortes geoeconômicos 6 e 7 se constituem em uma região com potencial pouco utilizado, em consequência do não aproveitamento de suas potencialidades

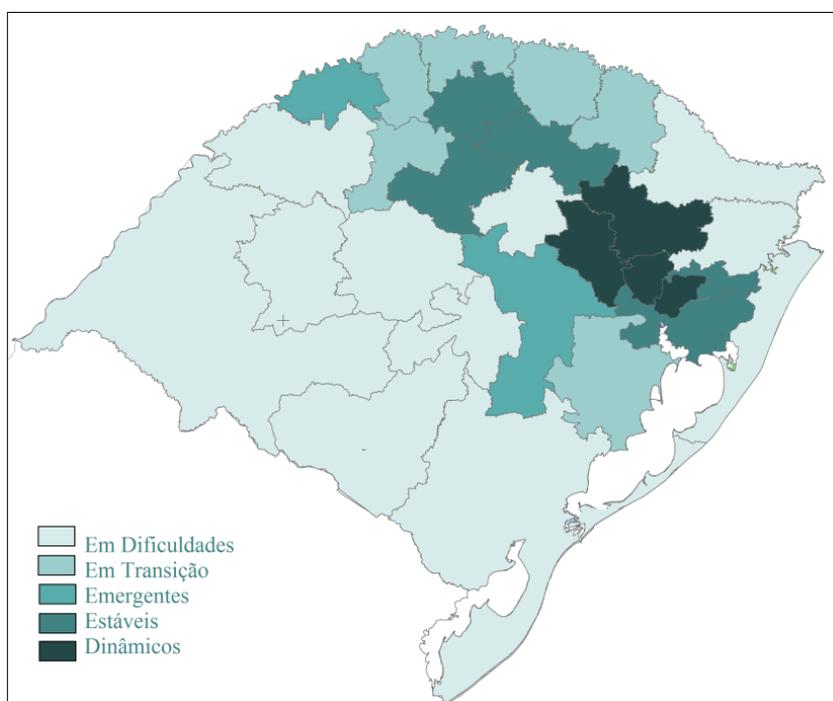
físico-naturais, entre elas, a subutilização de seu potencial turístico (NETO; BEZZI; CASTANHO, 2007).

As restantes regiões são classificadas pelos autores como regiões em processo de reestruturação econômica visto que,

Observa-se que as regiões geoeconômicas que se enquadram nesta classificação tem permitido a inserção de novos atores econômicos, os quais são responsáveis pela sua dinamização frente a matriz tradicional que a compõe, proporcionando novas alternativas para subsidiar o desenvolvimento local/regional (NETO; BEZZI; CASTANO, 2007, p.189).

Outro estudo sobre a questão regional no Rio Grande do Sul publicado em 2006 (RUMOS, 2015) elaborou uma nova síntese sobre a realidade gaúcha, utilizando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) como recorte base. Este trabalho apresenta uma visão diferente da tradicional análise que divide o Estado em sul empobrecido, norte agroindustrial e nordeste industrial e desenvolvido. O resultado da análise possibilitou a classificação dos COREDEs em: Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, Em transição e Em dificuldades; como pode ser visto na figura 8 abaixo.

Figura 8 – Classificação das regiões dos COREDEs de acordo com os indicadores de disparidades do Rumos 2015.



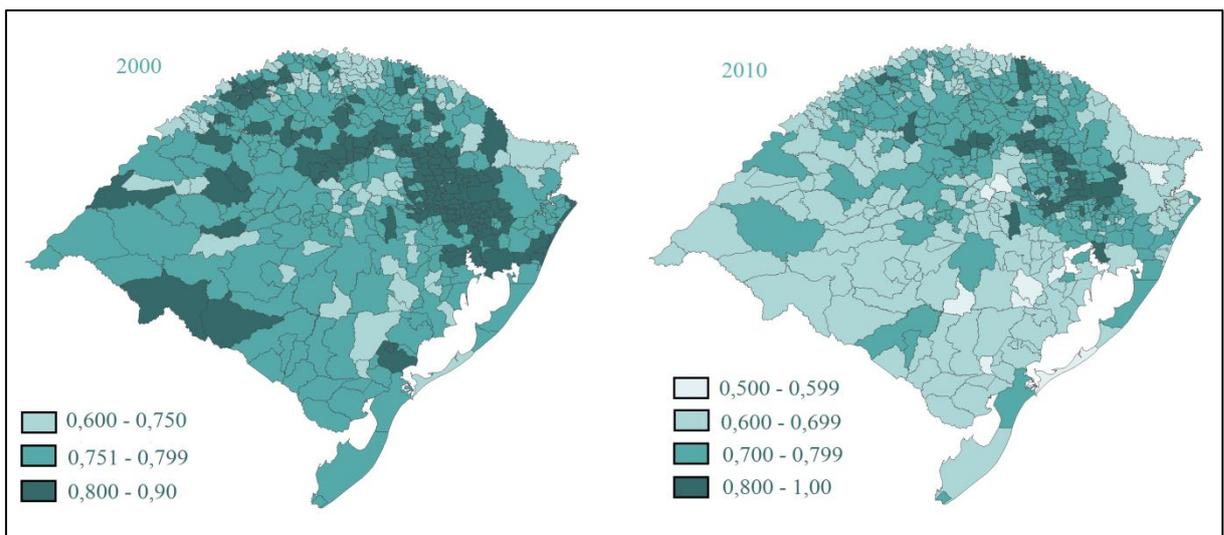
Fonte: Rumos (2015)

Os COREDEs classificados como em dificuldades – todos os COREDEs que se encontram dentro da área de faixa de fronteira foram classificados em dificuldades – apresentaram um grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais. Deve-se destacar que essa região apesar de ocupar grande área no território gaúcho, concentra apenas 28% do PIB, e 30% da população. Portanto, de acordo com o estudo, as mesmas deveriam ser alvo não só de políticas voltadas ao aspecto econômico, mas também de políticas sociais, uma vez que apresentam baixas potencialidades e grandes dificuldades em relação à renda e a infraestrutura social.

Para finalizar a análise a respeito do Rio Grande do Sul, na figura 9 é apresentado o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos municípios do estado, nos anos de 2000 e 2012. Na figura é possível observar que grande parte dos municípios que pertencem à região sul do estado em 2012 apresentam uma redução do seu IDESE em relação ao ano de 2000. Muitos municípios que antes possuíam um IDESE na faixa de 0,75-8,00, em 2012 tiveram o seu índice deduzido para valores abaixo de 7,00. Observa-se que Sant’ana do Livramento e Dom Pedrito, municípios fronteiriços tiveram uma redução significativa no seu IDESE, em 2000 apresentavam um IDESE alto – superior a 8,00 – e em 2012 o seu índice é inferior a 0,7.

Por outro lado, na região norte observa-se que a maioria dos municípios que em 2000 apresentavam um índice de desenvolvimento alto, em 2012 tem um índice entre 7,0 e 8,0. Já a tendência geral observada na região nordeste é de aumento no índice de desenvolvimento de seus municípios.

Figura 9 – IDESE por município, anos 2000 e 2012.



Fonte: FEE

É possível afirmar que todos os trabalhos anteriormente mencionados encontraram debilidades importantes na região sul, ou metade sul do Rio Grande do Sul no contexto territorial do Estado. Nesta região, estão inseridos os municípios localizados no que se denomina “faixa de fronteira”. A análise de alguns indicadores mostra que esta região encontra-se em declínio no que tange ao seu desenvolvimento socioeconômico, e a região nordeste por sua vez, mostra uma tendência de crescimento – a sua participação econômica no Rio Grande do Sul é crescente e os seus indicadores sociais apresentam melhoras nos últimos anos.

5.2 As Desigualdades Regionais no Uruguai: A Região Norte do País

A formação socioeconômica do Uruguai foi marcada por dois tipos de sociedades, originadas por movimentos migratórios distintos, que do mesmo modo que ocorrera com o Rio Grande do Sul, lhes atribuíram características sociais e econômicas díspares; sendo estas sociedades inclusive espaçadas geograficamente. A “região atrasada” (MILLOT; BERTINO; 1996) onde predominavam brasileiros advindos de uma zona pecuária arcaica, caracterizou-se pelo latifúndio e baixa produção. Esta região foi colonizada depois do restante do país e integrou-se ao comércio somente no início do século XX. Por outro lado, a “região progressista”, favorecida pela imigração qualificada europeia, possuía uma melhor distribuição e melhores terras, contribuindo para o seu desenvolvimento. Esta região apresentava os melhores níveis de incorporação das inovações que haviam sido introduzidas no setor pecuário na época.

Estas diferenças territoriais perpetuaram-se ao longo do tempo condenando a região norte do Uruguai a um atraso econômico e social em relação ao resto do país. Alguns trabalhos que tratam a problemática regional no Uruguai serão analisados nesta seção.

Antes, e para facilitar a compreensão dos parágrafos a seguir, apresenta-se o mapa político do Uruguai na figura 10, com o fim de ilustrar a sua divisão administrativa. Os nomes dos departamentos serão citados inúmeras vezes neste trabalho, motivo pelo qual é necessário saber conhecer a localização dos mesmos.

O primeiro trabalho a ser discutido refere-se a um estudo do Instituto de Economia (IECON), este, identifica as diferentes realidades departamentais, as quais requereriam estratégias e políticas diferenciadas para promover o seu desenvolvimento. O estudo mostra que as regiões norte e nordeste do país, e em menor medida o centro, são compostas por economias departamentais que possuem claras desvantagens a nível nacional em termos de

capital humano básico e capital humano especializado. Além disso, estes departamentos apresentaram redes produtivas menos densas, menor capacidade empresarial local, maior informalidade, e economias de aglomeração urbana desfavoráveis no contexto nacional. Nestes departamentos, o setor industrial tem pouco peso na estrutura produtiva, assim como as demais atividades que não sejam vinculadas ao setor primário (RODRÍGUEZ MIRANDA, 2013).

Figura 10 – Mapa político do Uruguai.



Fonte: Elaboração própria.

Reafirmando os estudos precedentes, Rodríguez Miranda (2011a), mostra que Treinta y Tres, Artigas, Salto, Rivera, Cerro Largo e Tacuarembó são os departamentos que apresentam, em geral, o pior posicionamento em diversos indicadores calculados para aproximar as dimensões: infraestrutura, atividade econômica, saúde, educação, emprego, renda e pobreza.

Outro aspecto interessante das disparidades regionais, vinculado à competitividade dos territórios, é exposto no *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay* realizado para o ano de 2001 (PNUD, 2002) e retomado pelo *Programa de Desenvolvimento Local ART Uruguay*, do PNUD (BARRENCHEA; TRONCOSO, 2008a). Estes trabalhos apresentam o cálculo de um

índice de competitividade regional por departamento (ICR), elaborado com dados de 1999 e 2007 respectivamente.

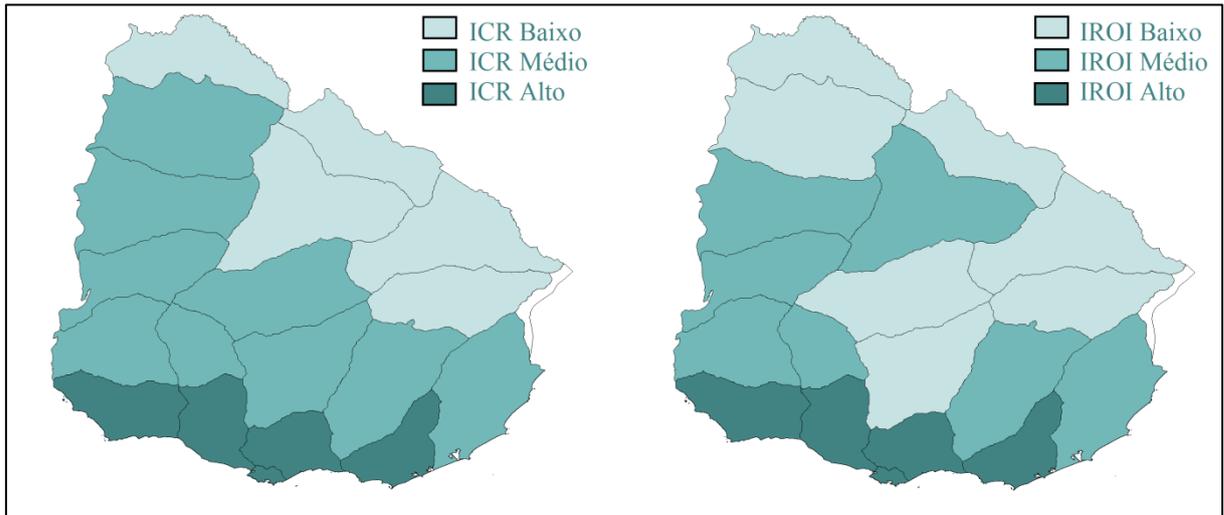
Este índice é a síntese de um apanhado de indicadores sobre infraestrutura, capital humano, atividade econômica e aspectos institucionais vinculados ao governo. Segundo os autores Montevideo, Colonia, Maldonado, Canelones e Salto encontram-se entre os seis departamentos com maior índice de competitividade em ambas as mensurações. Por outro lado, os departamentos da região central e nordeste são os que pior se situam no *ranking* nacional, tanto para 1999 quanto para 2007 (BARRENCHEA; TRONCOSO, 2008a).

Se bem o trabalho ressalta que existem tendências estruturais – dado que os departamentos do sul conservam ao longo do tempo o maior potencial competitivo, enquanto os do norte e nordeste mantêm a menor competitividade – alguns departamentos (San José, Lavalleja y Durazno) tiveram um importante avance no seu índice de competitividade quando se compara o ano de 1999 com 2007 (BARRENCHEA; TRONCOSO, 2008a). Os resultados do ICR para o ano de 2007 são apresentados na figura 10 a seguir.

Os mesmos autores (BARRENCHEA; TRONCOSO, 2008b) proporcionam outro indicador, o índice de regionalização de oportunidades de investimento (IROI). Este combina um conjunto de variáveis que representam os determinantes – ou fatores atrativos – do investimento privado nos territórios classificando-os em três categorias: rentabilidade (retorno do investimento), tamanho dos mercados (especialização produtiva) e fatores de produção (inovação, infraestrutura, saúde, meio ambiente, educação, gestão municipal e planejamento do território). Os resultados do IROI, referidos ao ano de 2007 também são apresentados na figura 11.

Como é possível observar na figura 11, a maior capacidade de atração de investimentos encontra-se no sul do país (Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado) seguido por alguns departamentos do litoral. No entanto, alguns departamentos do centro, norte e nordeste apresentam a menor capacidade de atração, as piores posições pertencem aos departamentos de Artigas, Rocha e Cerro Largo.

Figura 11 – ICR e IROI para o ano de 2007

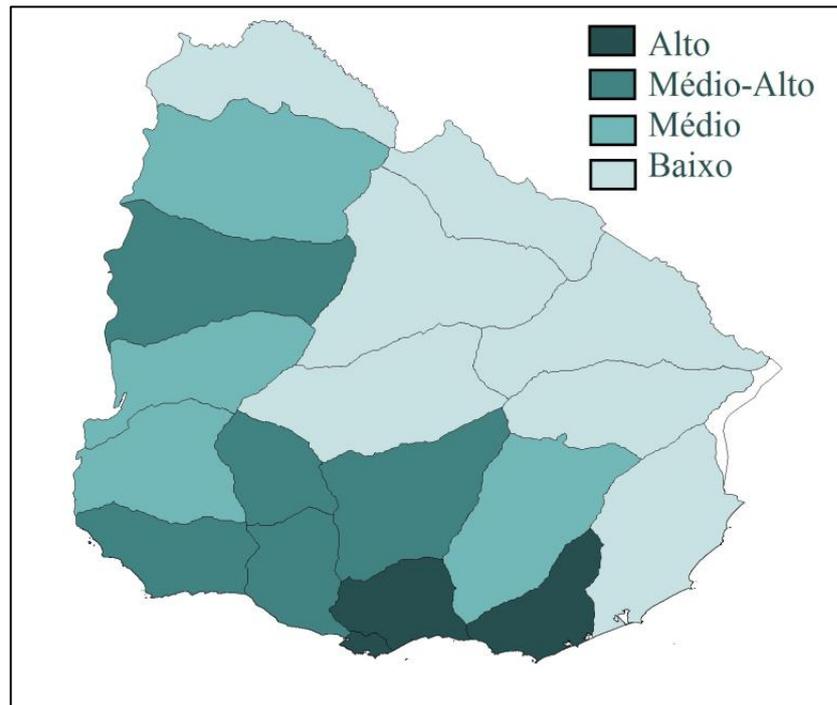


Fonte: Barrenchea; Troncoso (2008a; 2008b).

Desde outra perspectiva, Rodríguez Miranda (2006), conjecturou um indicador de desenvolvimento econômico territorial endógeno (DETE) para o período 1991-2002 para os 19 departamentos do país. Este indicador, de caráter multidimensional foi estimado a partir de dados referentes a: presença de aglomerações urbanas, capital social, organização da produção e capital humano. Os resultados são apresentados na figura 12, estes mostram que os departamentos em melhores condições de desenvolvimento endógeno foram Montevideo, Canelones, Maldonado e Colonia. Porém, os piores valores do indicador cartear-se aos departamentos do norte do país (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó) e a alguns departamentos do centro e nordeste (Durazno, Treinta y Tres, Rocha).

Posteriormente, Veiga (2010) traça uma tipologia departamental segundo análise de cluster, onde aproxima os departamentos segundo características sociais e econômicas de suas populações. Esta tipologia mostra que a região norte é conformada pelos departamentos com menores índices de desenvolvimento socioeconômico e está composta por Rivera, Artigas, Tacuarembó e Cerro Largo. O litoral compreende os departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Durazno e Soriano; o centro-este corresponde a um agrupamento heterogêneo e diversificado que apresenta melhorias na sua estrutura socioeconômica e desenvolvimento social, conta com os departamentos de Treinta y Tres, Rocha, Flores, Florida, San José e Lavalleja. Finalmente, junto a Montevideo, outros três departamentos do interior são considerados separadamente: Colonia, Canelones e Maldonado.

Figura 12 – Indicador DETE por departamento, média para o período 1991-2002.

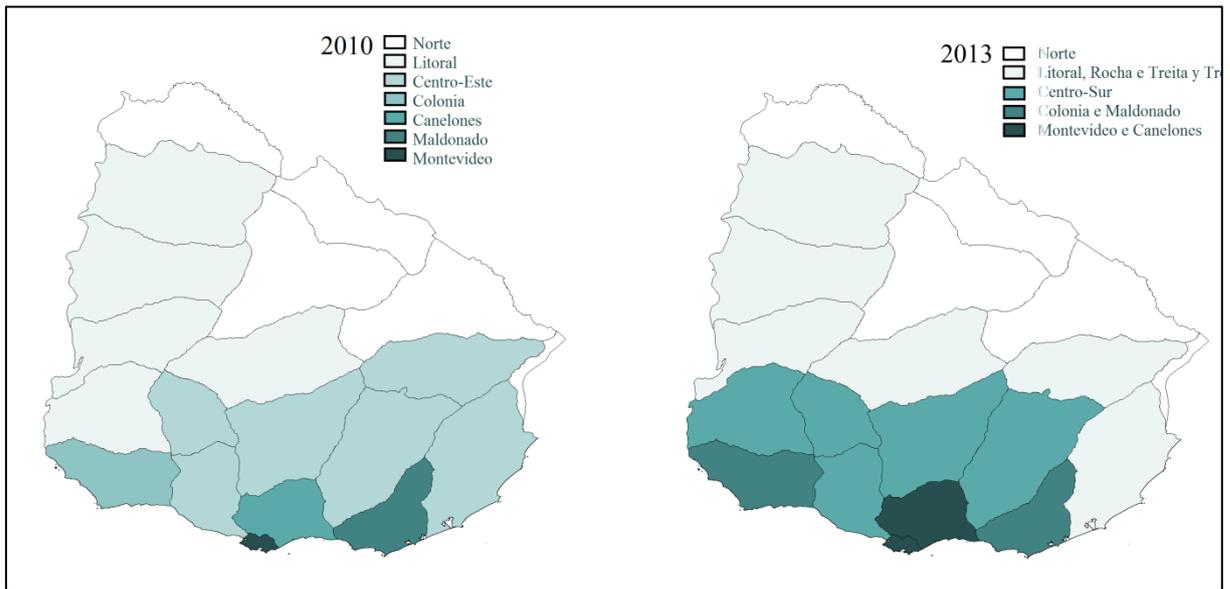


Fonte: Rodríguez Miranda, 2006.

Nesse trabalho o autor ressalta que em comparação com suas análises anteriores (o primeiro foi para 1990), os departamentos da região norte mostraram-se particularmente estáveis, ou seja, sempre estão presentes no núcleo dos departamentos pior posicionados no contexto nacional. Por outro lado, Treinta y Tres e Rocha, departamentos Nordeste, que no ano 1990 mostravam uma situação parecida aos departamentos do norte, melhoraram a sua situação assemelhando-se aos departamentos do centro do país. Neste trabalho (VEIGA, 2010) também se observa o reforço da preponderância de Montevideo, Colonia, Canelones e Maldonado sobre os demais departamentos, que reforça ainda mais a sua condição, antes estabelecida, de liderança no contexto nacional.

Recentemente, outro estudo realizado por Veiga (2014), atualiza a tipologia departamental para o ano de 2013. Segundo o autor diversos processos associados com a reestruturação do território e a globalização – junto a inoperância das políticas públicas – “acentuaron las desigualdades entre diferentes áreas del país, de acuerdo a su estructura socioeconómica, tipo de inserción, relaciones y vínculos con Montevideo y con las economías transnacionales” (VEIGA, 2014, p. 4). A tipologia departamental realizada por Veiga para os anos de 2010 e 2013 é apresentada na figura 13 a seguir.

Figura 13 – Tipologia departamental seguindo análise de cluster proposta por Danilo Veiga para os anos de 2010 e 2013



Fonte: Veiga (2010; 2014).

Em relação às transformações durante esses quatro anos, o autor reforça que os departamentos de Rocha e Treinta y Tres que na última década integravam a região Centro-Sul, nos últimos anos integram-se ao Litoral em função das mudanças produzidas na sua estrutura socioeconômica. Por outro lado, os quatro departamentos que integram a região norte – a pesar da reestruturação econômica e os avances logrados nos últimos anos – mantem os menores índices de desenvolvimento social e os indicadores de menor desempenho em seus níveis de desenvolvimento econômico. Os cinco departamentos do Centro-Sul segundo Veiga, conformam um agrupamento heterogêneo no que tange aos seus níveis de desenvolvimento socioeconômico, e estrutura produtiva.

Finalmente, surgen Colonia y Maldonado, como los departamentos que si bien tradicionalmente han tenido un crecimiento y desarrollo singular en base a la diversificación de su actividad económica, inserción y desarrollo social, en los últimos años han logrado distanciarse más del resto por sus niveles de crecimiento, inversión y desarrollo e inserción internacional. Por su parte, Canelones constituye un caso singular en la medida que integra el Área Metropolitana de Montevideo y ha tenido históricamente una inserción y nivel de desarrollo socioeconómico importante, pero con importantes desigualdades internas (VEIGA, 2014, p. 8).

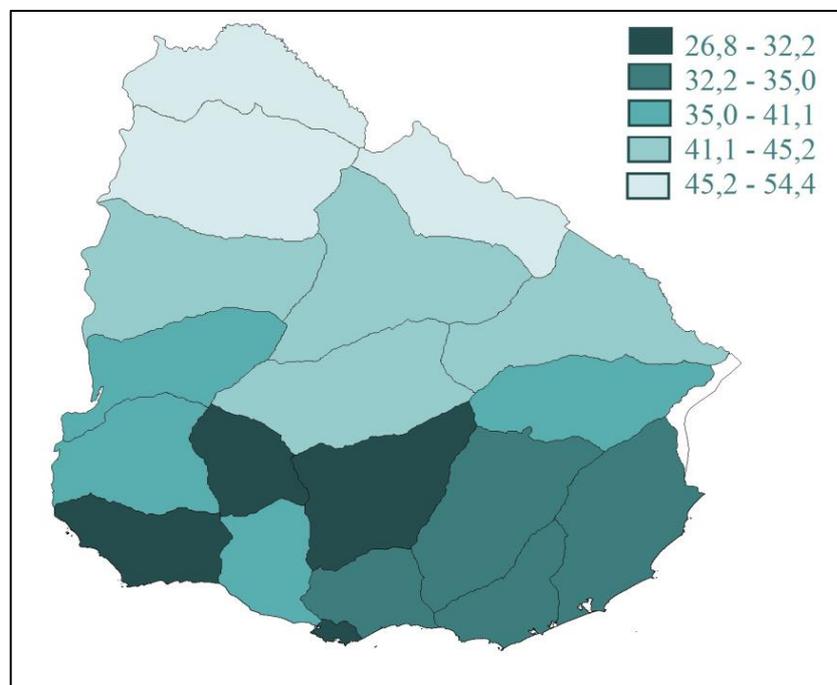
Trabalhos focalizados em alguns dos departamentos deficitários em termos de desenvolvimento, em particular sobre Artigas, Rivera, Treinta y Tres e Cerro Largo (RODRÍGUEZ MIRANDA, 2010; RODRÍGUEZ MIRANDA; SIENRA, 2008), mostram certa evidência em respeito à relação entre o menor desenvolvimento relativo destas regiões e

a lógica de sua organização produtiva – com poucos encadeamentos e articulações locais – associado também à escassez de recursos humanos e capital social nestes departamentos.

O recentemente publicado *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay* (CALVO *et al.*, 2013), mostra a partir dos dados do censo de 2011, um mapa departamental das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) o qual, sem surpreender, volta a identificar às regiões norte e nordeste como as menos favorecidas no contexto nacional. Como no próprio trabalho é enfatizado esta é uma regularidade estrutural que se observa em anteriores estudos realizados com os censos de 1985 e 1996, que mostravam que os departamentos ao norte do rio Negro e fronteiríços com o Brasil, apresentavam valores significativamente mais elevados no referente à porcentagem da população com carências críticas.

Esta tendência se repete em 2011, como pode ser visto na figura 14 a seguir. Neste ano a 54% da população do departamento de Artigas, 49% da população de Salto e 45% dos habitantes do departamento de Rivera não satisfaziam pelo menos uma de suas necessidades básicas. Estes departamentos apresentam os valores mais altos de NBI, enquanto Montevideo (27 %), Flores (29 %) e Colonia (30 %) são os departamentos com os menores valores (CALVO *et al.*, 2013: 31).

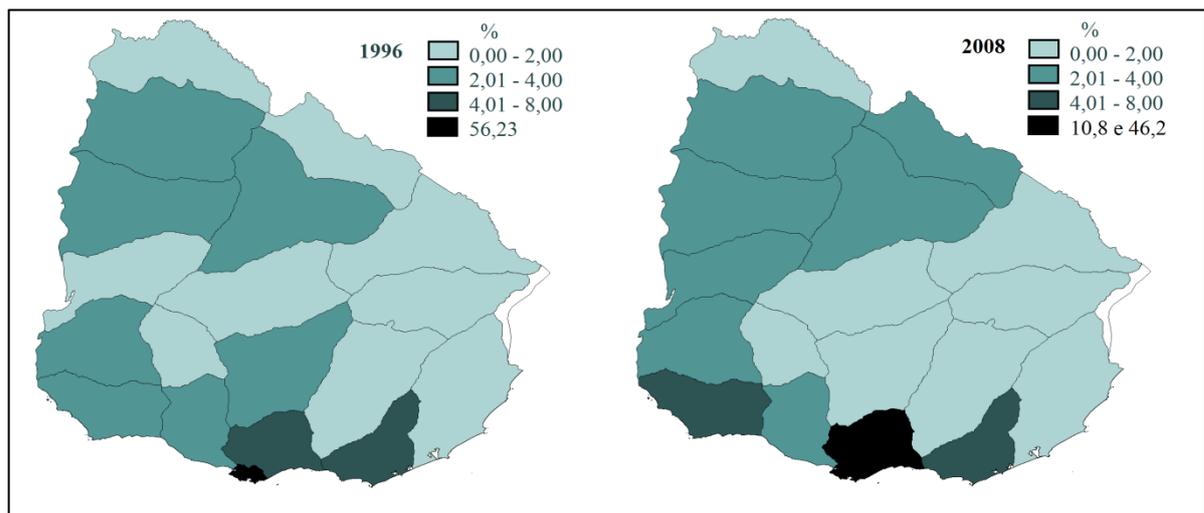
Figura 14 – Porcentagem da população que possui ao menos uma NBI, 2011.



Fonte: Calvo, *et al.* (2013).

Na figura 15 apresenta-se a participação de cada departamento no PIB total do país⁸. É possível observar que em 1996, Montevideo era responsável por mais de 56% do PIB do país, os outros 44% estavam divididos nos 18 departamentos do interior. Em 1996, Canelones e Maldonado concentravam 11,5% do Produto Interno Bruto, e os departamentos: Salto, Paysandú, Soriano, Colonia, San José, Tacuarembó e Florida tinham uma participação entre 2% e 4%. A menor participação ficava por conta dos departamentos fronteiriços, e alguns departamentos do centro e sudeste do país. Em 2008 Canelones (10,8%) e Montevideo (46,2%) detêm, juntos, 57% do PIB. Observa-se que os departamentos cujo Produto Interno Bruto é maior, encontram-se no litoral e, principalmente, no sul do país em formato de “L”; com exceção de Rivera e Tacuarembó, estes departamentos nortenhos, aumentaram o seu produto devido ao maior dinamismo do setor florestal – em crescimento nestes departamentos.

Figura 15 – Participação dos departamentos no PBI total uruguaio nos anos 1996 e 2008

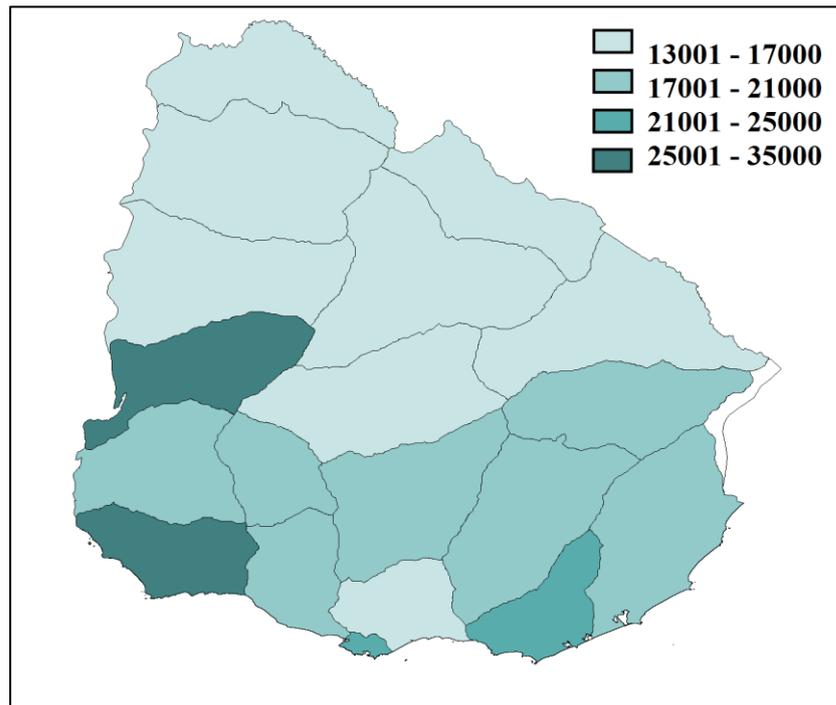


Fonte: OPP

Ao observar o PIB per capita, no ano de 2008 há uma clara diferença – se dividirmos o território em duas regiões – entre a região norte e a região sul do país. Os maiores valores para o PIB per capita pertencem aos departamentos de Rio Negro e Colonia, seguidos por Montevideo e Maldonado. Estes resultados são apresentados na figura 16 a seguir.

⁸ No Uruguai o PIB departamental não é calculado todos os anos, pelo que há períodos longos de tempo sem este indicador departamental, o último dado disponível corresponde ao ano de 2008.

Figura 16 – PIB per capita, por departamento para o ano de 2008. Valores em milhares de pesos correntes.



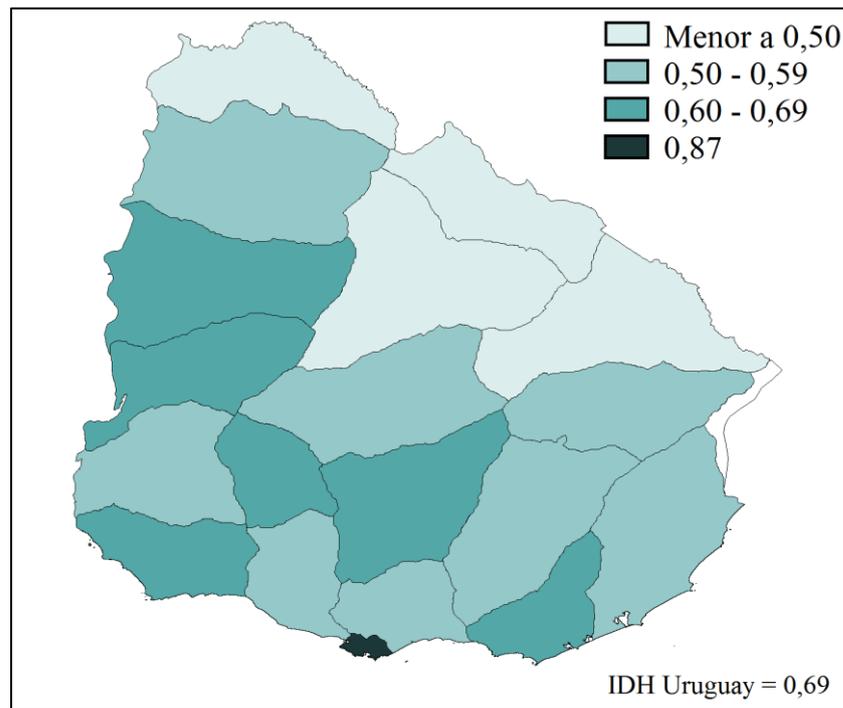
Fonte: Observatório territorial - OPP

Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano por departamento para o ano de 2011, novamente, e sem surpreender, traz os departamentos da região norte do país com os menores indicadores de desenvolvimento humano. Outra observação interessante, é que todos os departamentos do país com exceção de Montevideo, possuem um IDH abaixo da média nacional que é de 0,69. Este resultado está relacionado, principalmente com os indicadores de educação e renda que segundo o Censo 2011 (INE) os menores níveis de renda e de qualificação pertencem à região norte. Entende-se que a diferença educacional da população, e, por conseguinte a sua remuneração, está atrelada a dificuldade de acesso ao ensino superior, fortemente concentrado em Montevideo (FERNÁNDEZ, 2009). O Índice de Desenvolvimento Humano por departamento é apresentado na figura 17.

Com base nos trabalhos e indicadores tratados, podem-se inferir conclusões sobre a origem, a evolução e a intensidade das desigualdades que se verificaram no país desde a sua colonização até os dias de hoje. O Uruguai apresenta diferença no crescimento de seus dezenove departamentos, sendo que concentra sua renda e população na região metropolitana, mais especificamente em Montevideo, Colonia, Soriano e Maldonado que fazem parte da região mais industrializada.

Entretanto, em nível regional, destaca-se também a região litoral, esta, assim como os departamentos da área metropolitana foram colonizados por europeus e portugueses, os quais possuíam conhecimento das terras e introduziram técnicas à atividade pecuária, que posteriormente tornou-se a principal atividade econômica do país.

Figura 17 – IDH Por departamento, ano 2011.



Fonte: INE

É possível afirmar que todos os trabalhos e indicadores anteriormente mencionados encontraram debilidades importantes da região nordeste, e principalmente da região norte no contexto territorial do país, inclusive no período mais recente. A região norte, junto à metade sul do Rio Grande do Sul, conformam a região fronteira entre Brasil e Uruguai.

5.3 A Região Fronteira entre Brasil e Uruguai

As duas grandes regiões que, juntas conformam o território fronteiro entre Brasil e Uruguai apresentam características sociais e econômicas similares, fruto de seu processo de colonização. A baixa densidade populacional, a atividade agropecuária extensiva e a estrutura fundiária baseada na grande propriedade consolidaram-se como característica principal da região.

Foram analisados diversos estudos recentes que tratam sobre as desigualdades regionais tanto no Uruguai, quanto no Rio Grande do Sul. Nestes, observam-se simetrias no que se refere à estrutura de desenvolvimento de suas regiões. Verifica-se que em todos os estudos que tratam alguma dimensão do desenvolvimento econômico e/ou social para as diferentes regiões do Uruguai, acabam tendo como resultado o atraso relativo da região norte do país (ou fronteira) concebida como uma região estagnada. O mesmo ocorre no que tange aos estudos sobre as disparidades regionais no estado do Rio Grande do Sul; os resultados empíricos encontrados na literatura mostram que a metade sul não somente é a região menos desenvolvida e dinâmica do estado, senão que este resultado vem sendo acentuado ao longo do tempo.

Não obstante, não é possível extrair conclusões mais específicas respeito ao potencial de desenvolvimento destas regiões, e tampouco em relação ao efeito das políticas tratadas sobre este território, dada a ausência de dados que permitam mensurar o alcance destas estratégias políticas no curto prazo. Normalmente, os resultados de políticas que versam sobre o desenvolvimento social e econômico de um território são apreciáveis somente no longo prazo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs como objetivo geral, analisar quais pontos de convergência existem entre as políticas selecionadas de desenvolvimento regional adotadas pelo Brasil e Uruguai nos últimos anos e qual é o seu reflexo sobre o desenvolvimento da região de fronteira entre estes países no período compreendido entre 2000 e 2010. Para alcançar este objetivo maior, foi necessário traçar objetivos específicos, cujos resultados são sintetizados nestas considerações.

Com o intuito de compreender quais foram as implicações políticas derivadas das teorias de desenvolvimento regional no Brasil e Uruguai, foi feita uma revisão bibliográfica a respeito das distintas gerações teóricas e políticas da disciplina. Nesse sentido, percebe-se que há uma divisão clara entre políticas e teorias de desenvolvimento regional que precedem à década de 1970 (primeira geração), e as que surgem depois deste período (segunda geração).

Estas gerações teóricas influenciaram as decisões de políticas econômicas visando o desenvolvimento de regiões atrasadas de países como o Uruguai e o Brasil. Em ambos os países, observou-se que a preocupação com a problemática regional começa a fazer parte da política econômica no período que sucede a década de 1930. A intervenção do Estado se dá por meio do fortalecimento de regiões atrasadas a partir da criação de centros satélites. No Brasil, este tipo de política contribuiu para a desconcentração da atividade econômica no sudeste. Entretanto, no Uruguai, o aumento da atividade industrial reforçou a centralidade das atividades na região sul, onde se encontrava a maior parcela do mercado consumidor.

O período culmina nos anos 1980, com a crise do estado, agora fortemente endividado. A emergência do neoliberalismo resultou na descontinuidade do processo de planejamento regional. Tanto no Brasil quanto no Uruguai a abertura da economia implicou um retorno à lógica primário-exportadora. No Uruguai, esta situação contribuiu para a desconcentração das atividades econômicas, principalmente às ligadas a atividade agropecuária. Por outro lado, no Brasil, o período implicou uma reconcentração das atividades nas regiões centrais, dada a baixa capacidade competitiva das demais localidades do país.

A crise econômica decorrente das reformas estruturais do neoliberalismo trouxe como consequência o desemprego, a pobreza e a desigualdade social. Os movimentos sociais da época ressaltaram a necessidade de uma retomada do planejamento estatal de médio e longo prazos. Sobre essa perspectiva, surgem na década de 2000 diversas políticas orientadas ao

desenvolvimento regional, as quais buscam superar à dicotomia endógeno-exógeno, estabelecendo articulações entre governo, mercado e sociedade civil.

Para a realização deste trabalho foram selecionadas algumas destas políticas que surgiram no Brasil e Uruguai durante a década de 2000, especialmente aquelas que de alguma forma se propõem a contribuir para o desenvolvimento da região de fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Sendo assim, a política escolhida no âmbito do Brasil é o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, no que tange ao Uruguai, foi explanado o programa *Uruguay Integra* e os distintos programas que atualmente fazem parte de *Uruguay Más Cerca* desenvolvidos no âmbito da Área de Políticas Territoriais da OPP.

Constatou-se que existem pontos de convergência entre estas políticas, visto que tanto a PNDR quanto o programa *Uruguay Integra* e os programas que fazem parte de *Uruguay Más Cerca*, tem o duplo objetivo de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer as capacidades endógenas de desenvolvimento. As estratégias destas políticas e programas são conduzidas de modo a ativar as potencialidades das localidades mais desfavorecidas, entre elas as regiões de fronteira. Estas estratégias de desenvolvimento englobam cinco eixos principais, sendo estes: o aumento da competitividade e associativismo, investimento em infraestrutura, apoio ao empreendedorismo, formação de capital humano e fortalecimento institucional.

No que se refere ao desenvolvimento da região de fronteira entre Uruguai e Brasil, verificou-se o atraso relativo das duas grandes regiões que juntas conformam o território fronteiriço entre estes países, em termos de desenvolvimento econômico e social quando comparada em nível nacional uruguaio, e com as demais regiões do Rio Grande do Sul.

Verifica-se que ao longo dos anos, muito embora algumas regiões do Uruguai tenham melhorado o seu desempenho econômico e social em nível nacional, a região norte do país (ou fronteiriça) se manteve como uma região estagnada. O mesmo ocorre com a região sul do Rio Grande do Sul; os resultados empíricos encontrados na literatura mostram que a metade sul não somente é a região menos desenvolvida e dinâmica do estado, senão que este resultado vem sendo acentuado ao longo do tempo.

Pondera-se que o reflexo das políticas sobre a região de fronteira entre estes países só poderá ser apreciado no longo prazo, visto que estas possuem um período amplo de maturação. Não obstante, pode-se dizer que os dois lados da fronteira entre Uruguai e Brasil,

possuem problemas similares e as políticas direcionadas a esta região mesmo buscando atenuar as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento desta região, são pensadas de forma desarticulada com o país vizinho. A fronteira carece de mecanismos que permitam a integração de agendas políticas de desenvolvimento e meios financeiros para a sustentabilidade de seu desenvolvimento regional. Pode-se questionar, dentre outras coisas, acerca de uma maior eficiência proveniente de ações conjuntas visando o desenvolvimento desta região. Pode-se questionar também se as forças endógenas das regiões ou se a competição das regiões por recursos provenientes da esfera pública ou privada, são limitadores de seu desenvolvimento. Acredita-se que pensar as políticas para além da fronteira dos países, superando a percepção de “problemas iguais” para “ações conjuntas” é uma ferramenta que permitiria maior eficiência das políticas direcionadas a estes territórios. Estas questões podem suscitar outras pesquisas no mesmo sentido.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBURQUERQUE, Francisco. **Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe**. Toledo: Informe Gepec. Vol.18, N°2, p.177, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/10431/8204>>. Acesso em: Junho, 2015.

ALBAGLI, Sarita. **Território e territorialidade**. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org). Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Sebrae, p. 23-64, 2004.

ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

AMARAL, Jair do. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, N° 23, p. 261-286, 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78>>. Acesso em: Junho 2015.

AMPARO Paulo. **Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil**. Campo Grande: Interações [s.n.] Vol. 15, N° 1, p. 175-192, Junho de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci_arttext>. Acesso em: Julho, 2015.

Área de Políticas Territoriales – Oficina de Planeamiento y Presupuesto (APT-OPP). **Uruguay integra: Aprendizajes y desafíos para la cohesión social y territorial**. Montevideo: División Desarrollo Económico Local, APT-OPP, 2013.

_____. **Aportes hacia una planificación estratégica para el desarrollo económico territorial**. Montevideo: División Desarrollo Económico Local, APT-OPP, 2014a.

_____. **Construyendo una política de inclusión financiera para la inclusión productiva: aprendizajes, aportes y desafíos**. Mapeo de intervenciones año 2013. Montevideo: Área de Políticas Territoriales, OPP, 2014b.

AROCENA, José. **El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay**. Santiago de Chile: CIEPLAN, Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local, 1992. Disponível em: <http://www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/106/Capitulo_6.pdf>. Acesso em: Setembro, 2015.

_____. **Capítulo IX: Una investigación de procesos de desarrollo local**. In: El desarrollo local: Un desafío contemporáneo. Montevideo: Ediciones Santillana, Universidad Católica del Uruguay, p.201-229, 2001.

BANDEIRA Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, Texto para discussão N° 630, p.201-229, fev de 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf>. Acesso em: Junho, 2015.

Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID). **Programa de Apoyo al Sector Productivo Uruguayo**: Documento Conceptual de Proyecto UR-L1020. Washington: BID, 2006.

BARRENCHEA, P.; C. TRONCOSO: **El índice de competitividad regional: ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?**. Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, 2008a

_____. **Regionalización de oportunidades de inversión en las economías departamentales**. Montevideo: Programa FOMIN-MEF/UNASEP, 2008b.

BOISIER, Sergio; *et.al.* **Sociedad Civil, Actores Sociales y desarrollo regional**. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL. 1995. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9663>>. Acesso em: Setembro, 2015.

BOISIER, Sergio. **¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?**. Santiago de Chile: Curso de Planificación Regional del Desarrollo 9; 1978. Disponível em: <<http://archivo.cepal.org/pdfs/1978/S7800634.pdf>>. Acesso: Setembro, 2014.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, Editora Unicamp. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512008000300012>. Acesso em: Setembro, 2015.

BRASIL. **Decreto Nº 6.047/2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm. Acesso em: Outubro, 2015.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2005a.

_____. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005b.

_____. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira-PDFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

CAETANO, G.; RILLA, J. **Historia contemporánea del Uruguay**: De Colonia al siglo XXI. Montevideo: CLAEH, Fin de Siglo. 2005.

CAGNONI, José A. **Las Regiones y la Descentralización Territorial**. Montevideo: Ed. FCU. 1979

CALVO, J. J. (org). **Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay**: Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011. Montevideo: INE, UDELAR, MIDES, OPP, 2013.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais. Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA, 2011.

- CASTRO, Antônio Barros; SOUZA, Francisco E. Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CAVALCANTE, Luis Ricardo. **Produção teórica em economia regional**: Uma proposta de sistematização. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, p. 9-32, 2007.
- CAMPOLINA, Bernardo. **O planejamento regional e urbano no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Política e Planejamento Regional, Vol. 1, Nº 2 p. 345 a 348, julho/dezembro 2014,.
- CLEMENTE, Isabel; HERNANDEZ, Diego. **Políticas de cooperación e integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera Uruguay-Brasil (2002-2012)**. Salto: Regional Norte, I Seminario Transformaciones en los Marcos Político-Institucionales a Escala Regional, 2013.
- COLETTI, Raffaella. **Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo**: aprendizajes de la experiencia europea. Tacna: CESPI, Brit X Congreso las regiones fronterizas en transición, 2009. Disponível em: <http://www.cespi.it/PDF/BRIT_COLETTI.pdf>. Acesso em: Agosto, 2015.
- CORONEL, Daniel; DUTRA, Fabiano; AMARAL, Mariangela. **Notas sobre o processo de desenvolvimento da metade sul e norte do estado do Rio Grande do Sul**: uma abordagem comparativa. Perspectiva Econômica; V3, Nº2, p. 27- 43, 2007.
- DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. **Economia Regional e Urbana**: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: ed. UFMG , 2006.
- DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, Texto para discussão Nº 375, 1995.
- _____. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão Nº 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG, Belo Horizonte. 2001
- DINOT/MVOTMA/PNUD. **Uruguay 2025**: economía, población y territorio. Montevideo: Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, 12-16 abril, 2004.
- FARRET, Ricardo. **Especificidades das áreas urbanas de fronteiras**. In.: CASTELLO, Iara Regina (org.) *et.al.*. Fronteiras na América Latina: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS, Fundação de Economia e Estatística, 1997.
- FERNÁNDEZ A. **Desigualdad, democratización y pedagogías en el acceso a la educación superior de Uruguay**. Revista de la educación superior, XXXVIII, p. 13-32, 2009.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, ed. 34. 2007.
- GALLICCHIO, E.; BERMEJO, A. **Desarrollo Local y Descentralización en América Latina**: Nuevas Alternativas de Desarrollo. II Cumbre Iberoamericana por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización. CLAEH. 2005.

GARCÉ, Adolfo. **Investigación y políticas públicas: Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la alianza para el progreso.** Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX. Vol 2, 2011.

GUIMARÃES, Leonardo. **Trajetória econômica de uma região periférica.** São Paulo: IBGE, Estudos Avançados, Vol. 11, N° 29, 1997.

GORENSTEIN, Silvia; BURACHIK, Gustavo. **Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno: Experiencias en Argentina.** Buenos Aires: Revista de Estudios Regionales. N°53, p. 131-157, 1999.

HAESBAERT, Rogerio. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>>. Acesso em: Maio, 2015.

HELMSING, A. **Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación.** Santiago de Chile: EURE, Vol. XXV, N° 75, p. 5-39, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v25n75/art01.pdf>>. Acesso em: Junho, 2015.

HERMANN, Jennifer. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984).** In: GIAMBIAGI, Fabio *et.al.*. (orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010).* Rio de Janeiro: Elsevier, 2. ed., cap. 4, p.73-95, 2011.

HIRSCHMANN, Albert. **The Strategy of Economic Development.** New Havey: Yale University Press, 1958.

HOTELLING, Harold. **Stability in competition.** Economic Journal, 39, p. 41-57, 1929.

ISARD, Walter. **Location and Space-Economy.** Candbridge: MIT Press, 1956.

KRUGMAN, P. **Increasing returns and economic geography.** Journal of political economy, 99, p. 483-999, 1991.

LASTRES, Helena, CASSIOLATO, José. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais.** Rio de Janeiro: IE, 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P4/textos/Glossario.pdf>>. Acesso em: Agosto, 2015.

LEAL, Jorge; RUNDIE, Cristina; BORELLI, José. **La política pública de promoción de inversiones y sus consecuencias para el desarrollo regional en Uruguay.** Montevideo: XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Setembro, 2014

MATTEO, Miguel. **Teorias de desenvolvimento territorial,** in: OLIVEIRA Bruno, *et.al.* (2011) *Economia regional e urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil.* Brasília: IPEA, 2011.

MAZZEI, Enrique; SOUZA, Maurício. **La Frontera en Cifras.** Monevideo, Centro de Estudios de la Frontera, 2013.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). **Uruguay Integra: Convocatoria 2008-2009 para presentación de propuestas.** Montevideo, MIDES, 2007. Disponível em:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/284/1/ut_2009_01.pdf>. Acesso em: Outubro, 2015.

MILLOT, Julio; BERTINO, Magdalena. **Historia Económica del Uruguay: Vol. II.** Montevideo: FCU - Funcación de Cultura Universitaria, 1996.

MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Org). **Gestão Social do Território: Experiências no Estado do Maranhão.** Brasília: IICA, 2005.

MONASTERIO, Leonardo; CAVALCANTE, Luis Ricardo. **Fundamentos do pensamento econômico regional.** In: OLIVEIRA Bruno, *et.al.* Economia regional e urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

MONCAYO, Edgar. **Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización.** Santiago de Chile: CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 27, 2002.

MONTEIRO, Aristides. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil:** contribuições ao debate contemporâneo. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N° 1229, novembro de 2006.

MORAES, Silvana; ALVIM, Augusto. **As desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul:** Uma análise multidimensional. Porto Alegre: Encontro de Economia Gaúcha, PUCS, 2006.

MOTA, Cristiane. **Cidades no limite internacional e a influência de políticas públicas oriundas de escalas de ação variadas:** Uruguaiana e Sant'ana do Livramento – RS. São Paulo: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, Março 2005

MOZZATO, A., *et.al.* **Globalização, desenvolvimento sustentável e governança:** a importância dos espaços socioterritoriais. Porto Alegre: Ensaio FEE, Vol. 35, N°1, p.75-100, junho, 2014.

MUNHOZ, D. G. **Economia Aplicada:** técnicas de pesquisa e análise econômica. Brasília: Ed UnB, 1982.

MVOTMA. **Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo** (documento de síntesis). Montevideo: MVOTMA, 1997

MYRDAL, Gunnar . **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** (tradução da 2a . edição inglesa, Gerald Duckworth & Co. Ltd., setembro de 1957). Rio de Janeiro: ISEB – Ministério da Educação e Cultura, 1960.

NABUCO, Maria Regina. **A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil.** Niteroi: ETC, Espaço, Tempo e Crítica. Revista Eletronica de Ciencias Humanas e Sociais e outras coisas, Vol. 1, N° 2 (6), 2007. Disponível em <<http://www.uff.br/etc>>. Acesso em: Agosto, 2015.

NAHUM, B. **Breve Historia del Uruguay Independiente.** Montevideo: Ed. Banda Oriental, 1999. Uberlândia: Sociedade & Natureza, V19, N°2, p. 171-190, dez. 2007.

NETO, Helena; BEZZI, Meri, L.; CASTANHO, Roberto B. **Rio Grande do Sul:** uma proposta de regionalização geoeconômica

NORTH, Douglas. **Location theory and regional economic growth**. Journal of Political Economy, Vol. LXIII, 1955.

NUNES, Karla. **O planejamento urbano regional e sua importância para as cidades de fronteira**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4328/4198>>. Acesso em: Junho 2015.

ODDONE, Nahuel. **La construcción de una matriz relacional para la cooperación transfronteriza: El caso de la triple frontera de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí**. In: VILLALOBOS, Alberto (Org). *El Municipio en México: Avances y Retos Rumbo al Siglo XXI*, México: Colección Gestión para el desarrollo local, p.13-22, 2013.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Programa de Apoyo al Sector Productivo. OPP, 2008. Disponível em: <<http://apt.opp.gub.uy/pasp/index.htm>>. Acesso em: Outubro, 2015.

_____. **Programa Microfinanzas para el desarrollo productivo**. Presidencia de la República, OPP, 2013a. Disponível em: <<http://microfinanzas.opp.gub.uy>>. Acesso em: Outubro, 2015.

_____. **Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas**. OPP, 2013b. Disponível em: <<http://pacc.opp.gub.uy>>. Acesso em: Outubro, 2015.

_____. **Uruguay Integra**. Presidencia de la República, OPP, 2015a. Disponível em: <<http://www.uruguayintegra.opp.gub.uy>>. Acesso em: Outubro, 2015.

_____. **Uruguay Más Cerca**. Presidencia de la República, OPP, 2015b. Disponível em: <<http://www.opp.gub.uy/hacemos/descentralizacion-snip/uruguay-mas-cerca>>. Acesso em: Outubro, 2015.

_____. **Fondo de Desarrollo del Interior**. Presidencia de la República, OPP, 2015c. Disponível em: <<http://www.opp.gub.uy/composicion-y-uso-del-fondo>>. Acesso em: Outubro, 2015

OLIVEIRA, Aparecida Antonia; CARVALHO, Adriana Rochas; LIMA, Eleuza Ferreira. **Políticas de desenvolvimento e desigualdades regionais no Brasil**. Campo Grande: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER) N°48°, 2010.

OPP. **Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977**, tomo II. Montevideo: OPP, 1973.

OPERTTI, Juan. **Uruguay Logístico: plataforma público-privada (PP) de innovación y competitividad**. Hoja de ruta público privada (1985 – 2015). CEPAL – Colección Documentos de proyectos, 2010

PACHECO, C.A., **Fragmentação da Nação**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

PAIKIN, Damián. **Integración Productiva, Territorio y Fronteras en el MERCOSUR**. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol.7. N°13. Enero-Junio 2012; P. 105-122.

- PERROUX, François. **Note sur la notion de pôle de croissance.** *Economie Appliquée.* VIII, 1955.
- PESAVENTO, Sandra J. **História da Indústria Sul-Rio-Grandense.** Guaíba: Riocell, 1985.
- PIMENTEL, Lucas de Oliveira; WERNER, Deborah. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil.** Santiago: CEPAL, Coleção Documentos de projeto, 2013.
- PNUD. **Informe de desarrollo humano en Uruguay.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.
- POSSE, Ernesto González. **El desarrollo local en Uruguay: Análisis y potencialidades.** Documentos de trabajo del rectorado, N°17, 2002.
- RAMBO, Anelise Graciele. **Análise escalar das dinâmicas territoriais de desenvolvimento e as contribuições da nova sociologia econômica e a nova economia institucional: um estudo de experiências no nordeste gaúcho.** Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** Brasília: Texto para discussão CEPAL-IPEA, 2010.
- RIUS, Andrés; ISABELLA, Fernando. **Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas 2006-2014.** Instituto de Economía, Udelar - Área Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2014.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián. **Desarrollo económico territorial endógeno: Teoría y aplicación al caso uruguayo,** Montevideo: Instituto de Economía FCEA-Udelar, Serie Documentos de Trabajo, 2006.
- _____. **Desarrollo económico en el noreste del Uruguay: Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva.** Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2010.
- _____. **Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay.** Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo, 2011.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián. (coord.). **Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva: Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión.** Montevideo: Instituto de Economía de FCEA-Udelar, Ministerio de Industria, Energía y Minería, y Ministerio de Desarrollo Social, 2013.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A.; SIENRA. **Claves del desarrollo local: Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local, el caso de Treinta y Tres,** Montevideo: Instituto de Economía, FCEA-Udelar, y Fin de Siglo, 2008.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001
- SCARONE, Carlos A. **Las políticas sectoriales de Uruguay, 1998-2002.** Santiago de Chile, CEPAL, junho de 2003

SCHMITZ, H. **Eficiência coletiva**: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. In: Ensaios FEE, Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v 18, N° 2, p. 201-234, 1997.

SILVA, A: **O estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília, FUNAG, 2010.

SOUZA, Nali. **Economia Regional**: Conceito e fundamentos teóricos. Perspectiva Econômica, Universidade Vale do Rio dos Sinos, Vol. 11, N° 32, p. 67-102, 1981. Disponível em: < http://www.nalijosouza.web.br.com/teoria_econ_reg.pdf>. Acesso: Junho, 2015.

_____. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

SPECHT, S.; RÜCKERT, A. A.; BLUME R. **A trajetória das políticas de desenvolvimento no Brasil**: Do estado desenvolvimentista ao desenvolvimento territorial. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2007. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/8482>>. Acesso: Maio, 2015.

THISSE, Jacques-François. **Geografia econômica**. in: CRUZ, Bruno de Oliveira, *et.al*. Economia regional e urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

THUNEN, Von. **Isolated State**. Oxford: Pergamon Press, 1966

VALENCIANO, Eugenio. **La frontera**: un nuevo rol frente a la integración – La experiencia en el MERCOSUR. Porto Alegre: Ensaios FEE, Vol. 1, p.185-205, 1996.

VIEGA, Danilo. **Estructura social y ciudades en el Uruguay**: tendencias recientes. Montevideo: FCS – UDELAR, 2010.

_____. **Desigualdades regionales y estratificación social en Uruguay**. Montevideo: XIII jornadas de investigación de la facultad de ciencias sociales UDELAR , 2014.

WILTGEN, Roberto da Silva. **Notas sobre polarização e desigualdades regionais**. Porto Alegre: Ensaios FEE, Vol. 12, p.532-539, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1460/1824>>. Acesso em: Junho, 2015.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo. **La emergencia de regiones asociativas transfronterizas**: Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona. México: Frontera Norte, Vol. 17, N° 33, 2005.

YAGÜE, José Luis; DÍAZ-PUENTE, José M. **Tres siglos de planificación regional en Uruguay**: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI, en Estudios Geográficos. Vol. LXIX N° 264 Enero-junio 2008, pp. 247-280.

ZUBILLAGA, C. **Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911)**: en CLAEH, Regionalización. Un aporte al estudio de caso uruguayo. Montevideo: Cuadernos CLAEH, N° 4. 1977.