

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE URUGUAI E BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS SELECIONADAS

Vivian Tatiana Rodriguez Yuane

Bacharel em Ciências Econômicas - Unipampa

E-mail: tatianarodriguezyuane@gmail.com

Debora Nayar Hoff

Doutora em Agronegócios – UFRGS

Professora Associada da Unipampa e Coordenadora do Grupo de Estudos em Organizações e Desenvolvimento

- GEODes

E-mail: deborahoff@unipampa.edu.br

Margarete Leniza Lopez Gonçalves

Mestre em Economia do Desenvolvimento – PUCRS. Doutoranda no Programa de Pós- Graduação em

Desenvolvimento Rural -UFRGS

Professora Assistente da Unipampa

E-mail: margaretegoncalves@unipampa.edu.br

RESUMO:

As ações para o desenvolvimento de regiões transfronteiriças deveriam adotar uma lógica de projetos comuns ou ações conjuntas, entre as localidades de cada país. O escopo deste estudo é analisar os objetivos de políticas de desenvolvimento regional oriundas do Brasil e Uruguai, e verificar se, quando sobrepostas no espaço fronteiriço entre estes países, mostram complementariedade. Para o Brasil foram analisados o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Para o Uruguai foi estudado o programa *Uruguay Integra* e os programas que fazem parte de *Uruguay Más Cerca* da Área de Políticas Territoriais da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*. A técnica de pesquisa utilizada foi bibliográfica e documental. Constatou-se que as políticas estudadas convergem no duplo objetivo de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer as capacidades endógenas de desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento fronteiriço, Políticas de Desenvolvimento, PNDR, Uruguay Integra

DEVELOPMENT POLICIES FOR THE BORDER REGION BETWEEN URUGUAY AND BRAZIL: A COMPARED ANALYSIS OF SELECTED POLICIES

ABSTRACT:

Actions for the development of cross-border regions should adopt a logic of common projects or joint actions between the localities of each country. The objective of this study is to analyze the objectives of regional development policies coming from Brazil and Uruguay, and to verify if, when overlapped in the border space between these countries, they show complementarity. For Brazil, the Program for the Promotion of the Development of the Border Strip and the National Policy for Regional Development were analyzed. For Uruguay, the Uruguay Integra program and the programs that are part of Uruguay Más Cerca to the Territorial Policy Area of the Planning and Budget Office were studied. The research technique used was bibliographic and documentary. It was found that the policies studied converge with the dual objective of reducing regional inequalities and strengthening endogenous development capacities.

KEYWORDS: Regional Development, Border Development, Development Policies, PNDR, Uruguay Integra.

INTRODUÇÃO

A dinâmica do crescimento econômico capitalista deu origem a diferentes gerações de teorias de economia regional. Estas gerações teóricas podem ser localizadas no tempo histórico, uma anterior e outra posterior à década de 1970 e impactam, até hoje, iniciativas distintas voltadas para o desenvolvimento regional.

De forma ampla, observando-se resumidamente as características destas duas linhas teóricas, pode-se dizer que as políticas regionais de desenvolvimento são propostas pelo governo central visando direcionar recursos financeiros para as regiões menos desenvolvidas. Busca assim garantir o crescimento em conjunto das regiões, contribuindo para atenuar os desequilíbrios inter-regionais, de forma eficiente e equânime (DINIZ; CROCCO, 2006; ALBURQUERQUE, 2014; SPECHT *et.al.*, 2007). Já as políticas derivadas das teorias de desenvolvimento territorial endógeno, partem de esforços realizados desde o interior das localidades, buscando dinamizar as potencialidades próprias de cada região. Tendem a ter uma dinâmica independente do que ocorre nas políticas de desenvolvimento regional em âmbito nacional e pode gerar desequilíbrios regionais (MONCAYO, 2002; MATTEO, 2011, p. 92).

É possível estabelecer críticas para ambas as abordagens. Por um lado a política de desenvolvimento regional não se mostrou eficiente para diminuir as desigualdades regionais. Por outro, as estratégias de desenvolvimento endógeno favoreceram regiões com melhor infraestrutura e dotação de capital humano e não as localidades mais atrasadas (ALBURQUERQUE, 2014; MONCAYO, 2002). No entanto, percebe-se um espaço de complementariedade entre as políticas de desenvolvimento regional e as iniciativas oriundas dos territórios, uma vez que as políticas podem ser usadas para incentivar o surgimento e dinamizar as iniciativas territoriais (ALBURQUERQUE, 2014; HELMSING, 1999).

Para que tal complementariedade aconteça é necessário tanto compromisso quanto vontade política. Estes teriam poder para estabelecer mecanismos de comunicação intergovernamental que sejam mais eficientes no contexto do desenvolvimento regional. Tais mecanismo são de difícil estabelecimento em alguns territórios, em especial as regiões de fronteira. Estas áreas fronteiriças tendem a tornar-se espaços periféricos como consequência dos desequilíbrios territoriais oriundos das práticas centralistas dos governos nacionais (COLETTI, 2009).

Para esta pesquisa interessa a fronteira do território brasileiro com os departamentos uruguaios. Esta é uma fronteira distinta das do resto do país, na qual, ao longo dos anos, foram formados laços sociais, econômicos e culturais relevantes (PUCCI, 2010). Além disso, é uma região que apresenta uma longa estagnação econômica, acompanhada de evasão populacional, com entraves relevantes ao desenvolvimento econômico e humano (RODRÍGUEZ MIRANDA, 2010; MILLOT; BERTINO, 1996; PESAVENTO, 1985; CARGNIN, 2011).

O processo histórico de ocupação do território Uruguaio, comprometeu sua dinâmica de desenvolvimento. Tal processo provocou um desenvolvimento territorial desigual do país, concentrando tanto atividade econômica, quanto população, no litoral e sul do país. As diferenças no desenvolvimento econômico territorial do Uruguai são estruturais e perpetuaram-se ao longo do tempo (RODRÍGUEZ MIRANDA, 2010; MILLOT; BERTINO, 1996).

No Brasil, as desigualdades econômicas territoriais começaram a ser estabelecidas ainda durante a colonização, que se iniciou e privilegiou a região litorânea do país. O processo de crescimento que se desenvolve a partir da colonização concentrou-se, por muito tempo nas regiões sudeste e sul, criando disparidades de diversos tipos com as demais regiões do país.

Para além das diferenças observadas no desenvolvimento ocorrido nas regiões do país, existem também desigualdades inter-regionais. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo apresentando resultados satisfatórios de desenvolvimento econômico a 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 – como 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 provenientes de distintas escalas, nacionais e internacionais, muitas vezes desvinculadas umas das outras. Sendo assim, as ações orientadas no sentido de promover o desenvolvimento da região transfronteiriça deveriam adotar uma lógica de projetos comuns ou ações conjuntas, na procura pela melhor inserção nacional e internacional destas localidades (WONG-GONZÁLEZ, 2005; VALENCIANO, 1996; COLETTI, 2009; MOTA, 2005; FARRET, 1997).

Frente a este contexto, o objetivo do presente estudo é analisar os objetivos de políticas de desenvolvimento regional oriundas do Brasil e Uruguai, e verificar se, quando sobrepostas no espaço fronteiriço entre estes países, mostram complementariedade. Para tanto, 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. 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 Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OPP¹.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, com características de pesquisa comparativa e que faz parte de um estudo mais amplo sobre o tema. O artigo foi proposto com seis seções, das quais a primeira é esta introdução. Na segunda seção são apresentadas as políticas selecionadas para o Brasil e na terceira seção aquelas selecionadas para o Uruguai. Na quarta seção é feita a comparação analítica entre elas. A quinta seção é reservada para as considerações finais, seguida das referências bibliográficas.

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) E O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA (PDFF)

29

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 de tal questão é expresso na proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no ano de 2003, instituída pelo Decreto Nº 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*² de

¹ Parte da estrutura de funcionamento da Política de Desenvolvimento Regional chamada “Uruguai Integra”, a qual será analisada neste artigo.

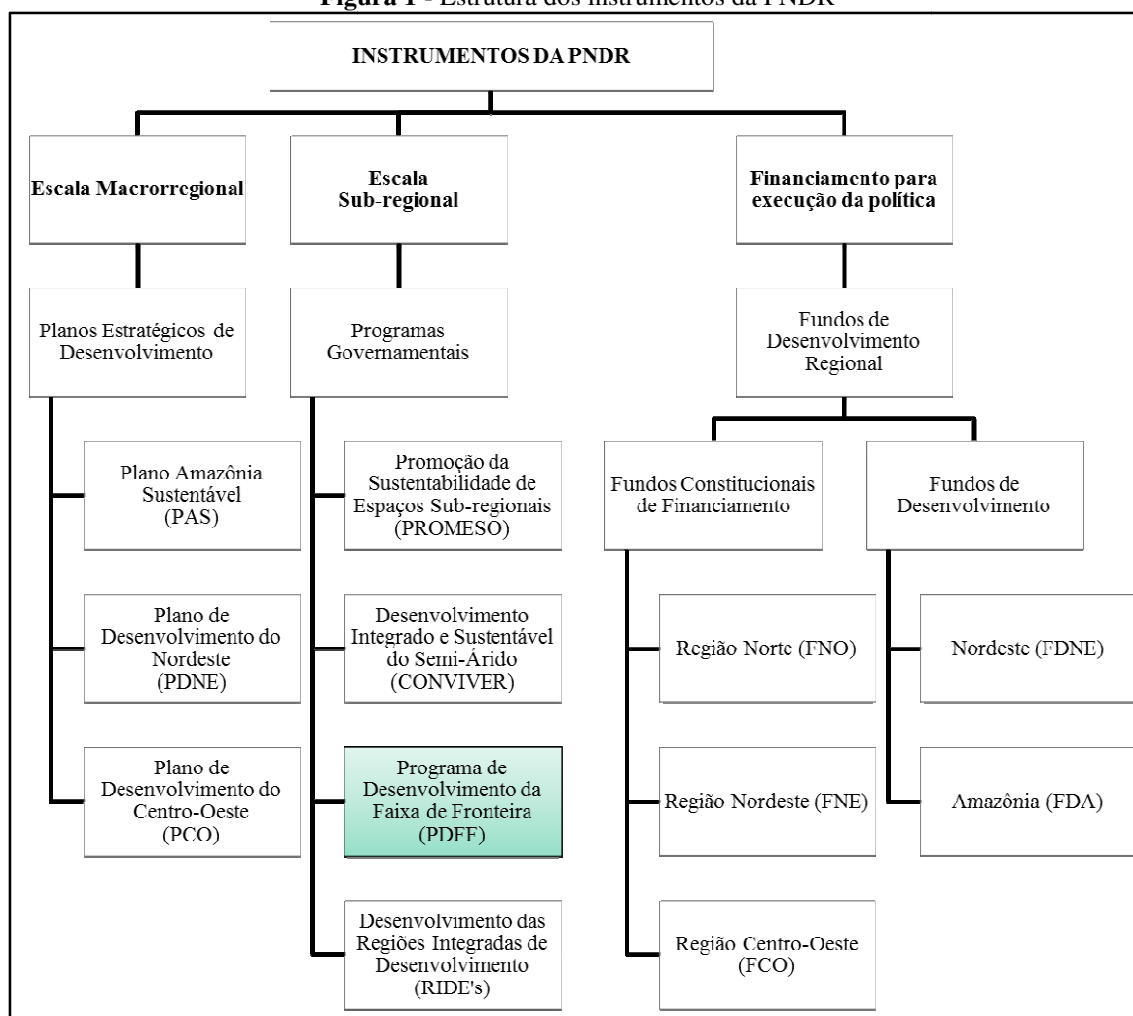
² *Top Down* refere-se aos planejamentos feitos de cima para baixo, ou seja, centralizados no planejador ou equipe de planejamento, trazendo para a realidade a percepção de desenvolvimento destes. Já os processos do tipo *bottom-up* são colaborativos e contam com a participação de várias representações da região sob planejamento. Nestes o planejamento tende a trazer para a realidade a percepção de desenvolvimento do grupo envolvido no processo.

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 Nº 6.047/2007 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2005a). Pode-se dizer que o objetivo de reduzir as diferenças regionais não parte mais da pressuposição de regiões-problema ou de regiões competitivas integradas a fluxos internacionais de mercadorias e de capital. Considera, por outro lado 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 socioprodutivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a 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.

Figura 1 - Estrutura dos instrumentos da PNDR



Fonte: Elaboração própria com base nos Art. 3º e 6º do Decreto Nº 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 PNDR³); (b)

³A 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).

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 socioeconômicos 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 (PDFF) é aquele que intervém diretamente na região escolhida como objeto de estudo desta pesquisa, sendo então foco do esforço descritivo e analítico feito a seguir.

O 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).

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 pelo 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-gêmeas⁴. Esta priorização decorre do modo 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, 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. Possibilitando 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, via 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 para superar deficiências do capital humano necessário 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 no 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,

⁴ A fronteira do Brasil com Uruguai é constituída por seis pares de cidades-gêmeas (Sant’Ana do Livramento-Rivera, Aceguá-Aceguá, Chui-Chuy, Barra do Quaraí-Bella Unión, Jaguarão-Rio Branco, Quaraí-Artigas) as quais tem um grande potencial de integração econômica e 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 inversões 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).

A próxima seção apresentará os programas selecionados dentre aqueles desenvolvidos para a promoção do desenvolvimento regional no Uruguai.

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.

Neste sentido, existe um novo paradigma onde o Estado tem um papel de promotor e gestor dos sistemas de planejamento e gestão no âmbito territorial, tais ações, mesmo que dentro de uma estratégia nacional, deverão respeitar as características próprias de cada território. As ferramentas de planejamento estratégico servem para elaborar planos de desenvolvimento regional através de métodos participativos, trabalhando com as forças e fraquezas de um território, traçando-se os possíveis caminhos para que as regiões tornem-se mais competitivas. É importante destacar que nem sempre se estabelece um plano estratégico. Muitas vezes são agendas temáticas, ou linhas estratégicas, mas o fundamental é que exista um processo participativo onde se identifiquem as principais atividades para impulsionar o desenvolvimento econômico de um território, a partir das necessidades e potencialidades do mesmo (APT-OPP, 2014a, p. 35).

Sob esta perspectiva, em 2010 surge a Área de Políticas Territoriais (APT) como iniciativa da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* - 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),

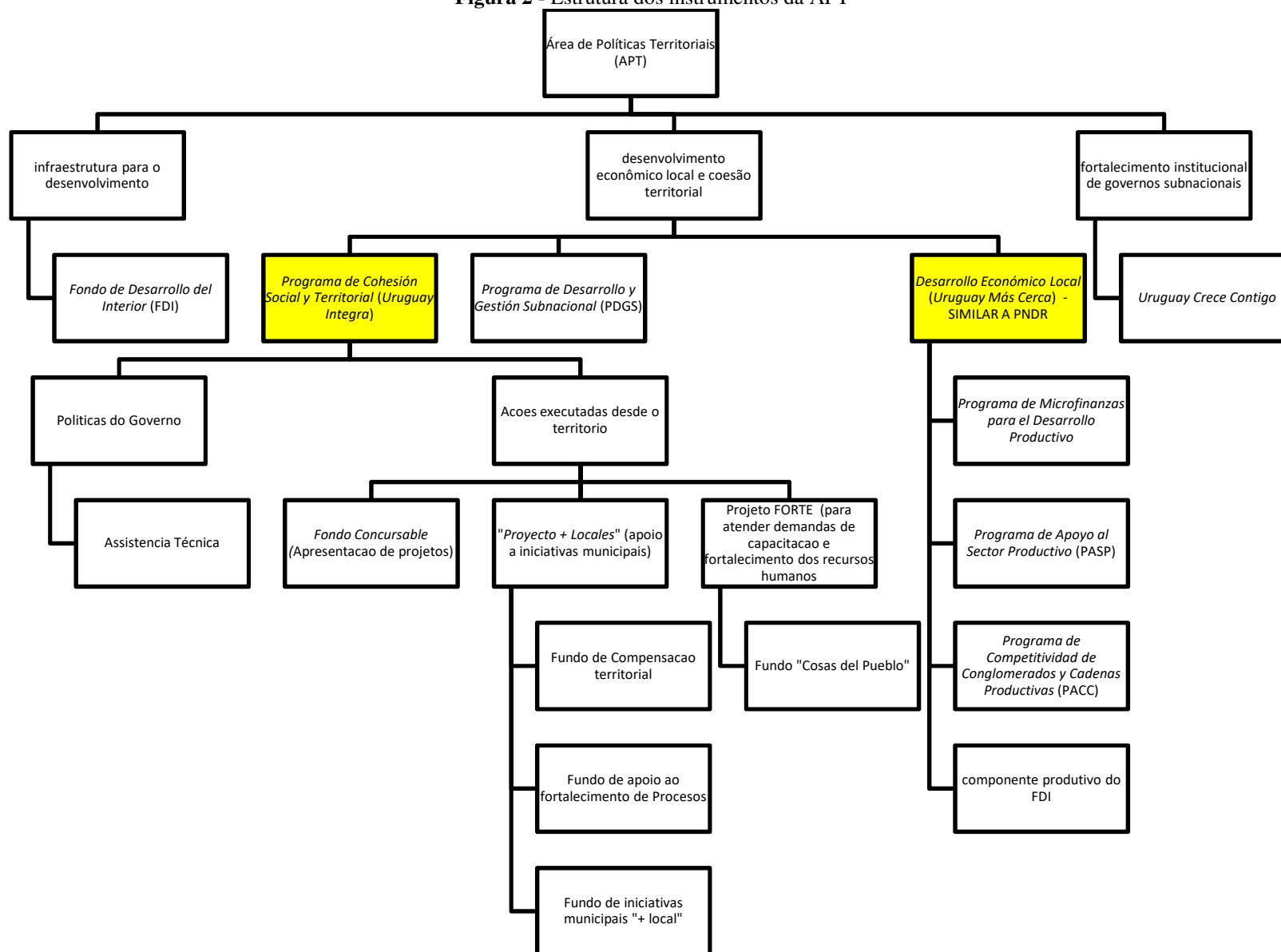
Desarrollo Económico Local (Uruguay Más Cerca), *Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS)*, *Programa de Cohesión Social y Territorial (Uruguay Integra)*, e *Uruguay Crece Contigo* (APT-OPP, 2014a).

Cada um deles se divide em quatro campos de ação transversais: infraestrutura para o desenvolvimento, desenvolvimento econômico local, coesão territorial e fortalecimento institucional de governos subnacionais, que procuram dotar de maior integralidade e eficácia das políticas públicas implantadas pela APT. Por meio desta busca-se dar respostas às desigualdades socioeconômicas e territoriais, procurando a permanência das intervenções no tempo e envolvendo a comunidade e os distintos níveis de governo neste processo (APT-OPP, 2014a). Para os fins deste trabalho serão descritos apenas o programa *Uruguay Integra*, e os programas que juntos, hoje compõem *Uruguay Más Cerca*, justifica-se a escolha devido ao impacto destes sobre a região de fronteira entre Uruguai e Brasil. A Figura 2 Permite visualizar a estrutura da APT e sua relação com os programas selecionados para análise.

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 (APT-OPP, 2013, MIDES, 2007).

⁵A 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, 2011).

Figura 2 - Estrutura dos instrumentos da APT



Esse programa 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 do país – e contribuir à coesão e territorial no Uruguai (APT-OPP, 2013). Especificamente o programa pretende: (a) Contribuir para a problematização e o conhecimento da realidade pessoal e social, promovendo o desenvolvimento da cidadania através do reconhecimento dos direitos, a expansão da autonomia crítica e a assunção de uma participação ativa na vida econômica, social, cultural e política. (b) Promover o desenvolvimento de aptidões e atitudes que contribuem para a inserção trabalhista, compreendendo nisso o desenvolvimento da lógica matemática e o gerenciamento da palavra falada e escrita, contribuindo para melhorar as condições de empregabilidade. (c) Promover a integração e participação nas redes locais, contribuindo para o fortalecimento das iniciativas de inserção sociocultural, para a identificação coletiva e coletiva e para a promoção da autonomia, prevendo estratégias que garantam sua sustentabilidade. (d) Contribuir para a reversão das desigualdades sociais, associadas a aspectos de gênero, raça, idade, território, deficiência, entre outros

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) (APT-OPP, 2013).

Deste modo, 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 (APT-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) (APT-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 relativo, 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 a iniciativas municipais. Este procura 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 (APT-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 a 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 brevemente descritos a seguir.

O *Programa Microfinanzas para el Desarrollo Productivo* foi iniciado em 2007 e tem por objetivo desenvolver um mercado sustentável de microfinanças 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 os processos de assistência técnica e capacitação. Esta última volta-se para os beneficiários finais do programa, os micro e pequenos 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 (APT-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, por meio 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 – a 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 (conjunto de empresas, Estados e instituições de ensino ou pesquisa, relacionados entre si e com uma estratégia compartilhada⁶) 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; OPP, 2013b; RIUS; ISABELLA, 2014).

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 seguintes conglomerados: 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

⁶No Brasil a nomenclatura usada para este tipo de arranjo produtivo foi cluster ou distrito industrial, dependendo do grau de eficiência coletiva obtida no arranjo.

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 a um índice que considera a população, a superfície o PIB per capita e as necessidades básicas insatisfeitas (OPP, 2015c).

COMPLEMENTARIEDADE ENTRE POLÍTICAS

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 uruguaios *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 no Quadro 1, 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.

Quadro 1 – Objetivos das políticas e indicadores selecionados

POLÍTICA		PNDR	URUGUAY MÁS CERCA				URUGUAY INTEGRA
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.

Como é possível observar ainda no Quadro 1, há semelhanças entre as ações do PDFF e o direcionamento das políticas uruguaias selecionadas em todos os cinco eixos mencionados anteriormente, visto que pelo menos uma das cinco estratégias da PDFF está 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 o 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, microfinanças 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 no 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.

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 a 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 Cerca* e *Uruguay Integra* buscam promover certo equilíbrio entre regiões. 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito estudar e analisar os objetivos de políticas de desenvolvimento regional oriundas do Brasil e Uruguai, e verificar se, quando sobrepostas no espaço fronteiro entre estes países, mostram complementariedade. Pode-se dizer, de modo geral, que as políticas analisadas buscam superar à dicotomia endógeno-exógeno, estabelecendo articulações entre governo, mercado e sociedade civil.

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*, têm 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 a 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 a 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. Estas políticas mesmo buscando atenuar as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento desta região, são pensadas de forma desarticulada com o país vizinho. 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. Estas questões podem suscitar outras pesquisas no mesmo sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBURQUERQUE, F. **Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe**. Toledo:Informe Gepec. Vol.18, N°2, p.177, jul./dez. 2014

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

APT-OPP - Área de Políticas Territoriales – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Aportes hacia una planificación estratégica para el desarrollo económico territorial**. Montevideo: División Desarrollo Económico Local, APT-OPP, 2014a.

APT-OPP - Área de Políticas Territoriales – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **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.

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

BRASIL. **Decreto, n.6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União de 23, fevereiro de 2007.

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

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais. **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.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira-PDFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

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

COLETTI, R. **Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo**: aprendizajes de la experiencia europea. Tacna: CESPI, Brit X Congreso las regiones fronterizas en transición, 2009.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. **Economia Regional e Urbana**: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: ed. UFMG , 2006.

FARRET, R. **Especificidades das áreas urbanas de fronteiras**. In.: CASTELLO, I. R. (org.) *et.al.*. Fronteiras na América Latina: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS, Fundação de Economia e Estatística, 1997.

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.

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

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

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

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

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

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Programa de Apoyo al Sector Productivo. OPP, 2008.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Programa Microfinanzas para el desarrollo productivo**. Presidencia de la República, OPP, 2013a.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas**. OPP, 2013b.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Uruguay Integra**. Presidencia de la República, OPP, 2015a.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Uruguay Más Cerca**. Presidencia de la República, OPP, 2015b.

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto. **Fondo de Desarrollo del Interior**. Presidencia de la República, OPP, 2015c.

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

PESAVENTO, S. J. **História da Indústria Sul-Rio-Grandense**. Guaíba: Riocell, 1985.

PIMENTEL, L. O.; WERNER, D. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. Santiago: CEPAL, Coleção Documentos de projeto, 2013.

PUCCI, A. S. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RIUS, A.; ISABELLA, F. **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, A. **Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay**. Montevideo: Programa Uruguay Integra, OPP, Montevideo, 2011.

RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (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.

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.

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

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

Recebido em: 04/03/2021
Aceito em: 07/12/2021