

# Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil e Uruguai: uma análise comparada

*Vivian Tatiana Rodríguez Yuane*

Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento

*Debora Nayar Hoff*

Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento

*Margarete Leniza Lopez Gonçalves*

Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento

Recebido: 17/11/2017 Versão revisada (entregue): 09/08/2018 Aprovado: 24/08/2018

## Resumo

As disparidades regionais e históricas provocadas pela dinâmica do crescimento econômico capitalista deram origem a diferentes gerações de teorias de economia regional. O estudo apresentado tem por objetivo confrontar as teorias de desenvolvimento regional e a trajetória do planejamento regional no Brasil e Uruguai, buscando identificar aproximações entre as políticas praticadas por estes países em distintos períodos e verificar se coincidem com as discussões teóricas sobre o tema. As análises são feitas por triangulação entre os aspectos teóricos, as características do planejamento do desenvolvimento regional ao longo do tempo e os fatos observados nos dois países selecionados para o estudo. Assim, pode-se constatar a convergência entre as políticas praticadas no Brasil e no Uruguai, percebendo-se: (a) um pequeno descompasso entre o surgimento das tendências internacionais e a sua emergência enquanto prática; (b) oscilações nos modelos de desenvolvimento regional adotados, relacionados à práxis política dos países; (c) governos mais liberais tendendo a reforçar a competição entre as regiões, em prol de vantagens de localização; (d) governos com uma visão mais social tendendo a construir processos mais sistêmicos e endógenos; (e) alternâncias e descontinuidades nos processos de desenvolvimento regional destes países.

**Palavras-chave** | Brasil; desenvolvimento regional; planejamento regional; políticas públicas; Uruguai.

**Código JEL** | O10 D63 Q56

## HISTORICAL PERSPECTIVE OF REGIONAL PLANNING IN BRAZIL AND URUGUAY: A COMPARATIVE ANALYSIS

### Abstract

Regional and historical disparities brought about by the dynamics of capitalist economic growth

have given rise to different generations of regional economic theories. The objective of this study is to compare theories of regional development and the trajectory of regional planning in Brazil and Uruguay, trying to identify if there are approximations between the policies practiced in different periods by these countries and if they coincide with the theoretical discussions on the theme. The analyses are made by triangulation among the theoretical aspects, the characteristics of regional development planning over time and the facts observed in these two countries selected. Thus, there can be found a convergence between the policies practiced in Brazil and Uruguay. The results shows: (a) a small mismatch between the emergence of international trends and their emergence as a practice; (b) the oscillations in the regional development models adopted as related to the political praxis of the countries; (c) more liberal governments tending to strengthen competition among regions for the benefit of localization; (d) governments with a more social vision tending to build more systemic and endogenous processes; (e) alternations and discontinuities in the regional development processes of these countries.

**Keywords** | Brazil; public policy; regional development; regional planning; Uruguay.

**JEL-Code** | O10 D63 Q56

## **PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN BRASIL Y URUGUAY: UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

### **Resumen**

Las disparidades regionales e históricas provocadas por la dinámica del crecimiento capitalista originaron múltiples generaciones de teorías de economía regional. El presente ensayo tiene por objetivo confrontar las teorías de desarrollo regional y la trayectoria de la planificación regional en Brasil y Uruguay, con el fin de identificar si existen aproximaciones entre las políticas realizadas en diferentes períodos por estos países y si coinciden con las discusiones teóricas sobre el tema. Los análisis se realizan por triangulación entre los aspectos teóricos, las características de la planificación regional a lo largo del tiempo y los hechos observados en los dos países seleccionados para el estudio. Así, se puede constatar la convergencia entre las políticas practicadas en Brasil y Uruguay e percibir: (a) un pequeño desfase entre el surgimiento de las tendencias internacionales y su aplicación práctica; (b) oscilaciones en los modelos de desarrollo regional relacionados a la praxis política de los países; (c) tendencias de gobiernos liberales a reforzar la competencia entre las regiones en beneficio de las ventajas de localización; (d) tendencias de gobiernos con un enfoque social a construir procesos más sistémicos y endógenos; (e) alternancias y discontinuidades en los procesos de desarrollo regional de estos países.

**Palabras-clave** | Brasil; desarrollo regional; planificación del desarrollo regional; políticas públicas; Uruguay.

**Código JEL** | O10 D63 Q56

## 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 – em três momentos – 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 principalmente no sentido de direcionar 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 (ALBURQUERQUE, 2014; DINIZ; CROCCO, 2006; 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). Pode-se dizer que é uma atitude contrária a uma política centralizada de desenvolvimento regional, a qual pode levar ao desequilíbrio as regiões (MATTEO, 2011).

Ambas conjecturas políticas são questionadas, visto que a política de desenvolvimento regional não se mostrou eficiente para diminuir as desigualdades regionais. De outra forma, as estratégias de desenvolvimento endógeno mostraram-se favoráveis às regiões com melhor infraestrutura e dotação de capital humano e não às localidades mais atrasadas (ALBURQUERQUE, 2014; MONCAYO, 2002).

Mesmo que políticas de desenvolvimento regional – como a inversão em infraestrutura, o ordenamento territorial, o desenvolvimento sustentável, o avanço da descentralização e o fortalecimento dos governos territoriais – sejam políticas que facilitem 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 complementaridade entre ambas (ALBURQUERQUE, 2014; HELMSING, 1999). Para que esta complementaridade aconteça, é necessário o compromisso e a vontade política por instaurar mecanismos eficientes de comunicação intergovernamentais, dinâmica particularmente difícil de implementar em alguns territórios, principalmente nas 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 departamentos fronteiriços foi historicamente desfavorecida pelo processo de ocupação do território. Este provocou um desenvolvimento territorial desigual, com uma concentração da atividade econômica e da população no litoral e no sul do país. As diferenças territoriais em termos de desenvolvimento econômico no Uruguai perpetuaram-se ao longo do tempo, mostrando um caráter estrutural (MILLOT; BERTINO, 1996; RODRÍGUEZ MIRANDA, 2013).

Referente ao Brasil pode-se dizer 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, às demais regiões, as condições menos favoráveis. Não obstante, além das disparidades entre as grandes regiões do país, é necessário reconhecer a presença também de desigualdades inter-regionais (CARGNIN, 2011; PESAVENTO, 1985).

Estes territórios, por serem fronteiriços, são afetados por políticas provenientes de distintas escalas (nacionais e internacionais) geralmente aplicadas de forma desvinculada. Isso vai à contramão do necessário, uma vez que 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 internacional destas localidades (COLETTI, 2009; FARRET, 1997; MOTA, 2005; VALENCIANO, 1996; WONG-GONZÁLEZ, 2005).

Frente a contextualização exposta, os resultados ora apresentados são parte do estudo mais amplo. No caso da parcela aqui apresentada objetiva-se confrontar as teorias de desenvolvimento regional e a trajetória do planejamento regional no Brasil e Uruguai, buscando identificar se existem aproximações entre as políticas praticadas em distintos períodos, por estes países, e se coincidem com as discussões teóricas sobre o tema. O estudo é bibliográfico e documental e tem características de pesquisa histórica. As análises são feitas por triangulação entre os aspectos teóricos, das características do planejamento do desenvolvimento regional ao longo do tempo e os fatos observados nos dois países selecionados para o estudo.

O artigo está organizado em cinco seções sendo a primeira a introdução. Na segunda seção serão apresentadas as teorias relativas à dinâmica regional e implicações de política econômica. Na terceira seção serão identificadas e comparadas as trajetórias das políticas voltadas para o desenvolvimento regional no Brasil e no Uruguai. A quarta seção é reservada para as considerações finais e a quinta para as referências.

### ***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. Nesse sentido, existe um vasto arcabouço teórico, o qual reflete os diferentes embates ideológicos transformados no decorrer dos anos. 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). Essas transformações teóricas podem ser divididas em três grandes grupos: a) o que trata das teorias clássicas locacionais; b) o que enfatiza algum tipo de mecanismo dinâmico, no qual existe uma interdependência setorial; e c) aquele que se centra nas externalidades dinâmicas do tipo marshallianas.

### **Teorias e instrumentos de desenvolvimento regional antes dos anos 1980**

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 essas 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). Portanto, analisavam área e distância, procurando minimizar os custos de transporte. Destacam-se nesse período os trabalhos de Thünen (1966), Weber (1909), Lösch (1940), Hotelling (1929), e Isard (1956).

De acordo com Costa (2003), o princípio básico da teoria de Von Thünen é o conceito de renda fundiária. Para o autor há uma grande importância ao fator distância, quanto mais perto o cultivo estiver de centros urbanos maiores serão os lucros. Já para o modelo de Alfred Weber existem três fatores que determinariam a localização da indústria: custo de transporte, custo de trabalho e a renda da terra. Segundo Weber (1969), as indústrias orientam-se de acordo com a influência dos fatores regionais de localização. Já, o trabalho de Lösch foi o primeiro, na década de 1940, que levou em consideração a demanda como principal variável espacial (COSTA, 2003; LÖSCH, 1940; WEBER, 1909). Essas teorias estenderam-se até meados do século XX e tentavam, através de uma análise estática, identificar a localização ótima da indústria, com o objetivo central de minimizar o custo e maximizar o lucro.

Em meados dos anos de 1950, as teorias de desenvolvimento regional fortalecidas “enfatizavam algum tipo de mecanismo dinâmico de auto reforço resultante de externalidades associadas à aglomeração industrial” (MONASTERIO;

CAVALCANTE, 2011, p. 63). Os autores mais destacados neste período são Perroux (1955), Myrdal ([1957] 1960), Hirschman (1958) e North (1955).

Segundo Perroux (1955), o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea no espaço, manifesta-se em determinados pontos ou polos de crescimento. Estes polos surgem da aglomeração territorial de um complexo industrial, onde registram-se 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).

Para Myrdal (1960), 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, da mais alta remuneração, provocando “efeitos regressivos” ou “propulsores” sobre as demais regiões (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

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, essas 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 baseia-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, em um processo cumulativo (CAVALCANTE, 2007; DINIZ; CROCCO, 2006; HIRSCHMAN, 1960; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; MYRDAL, 1960; 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 das micro e pequenas (LASTRES; CASSIOLATO, 2003). Isso 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) (AMARAL, 2001; WILTGEN, 1991).

As teorias clássicas da localização e as teorias do desenvolvimento polarizado ou aglomeração diferenciam-se em dois pontos: o primeiro, 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); e o segundo, influenciado pelo keynesianismo, o qual questiona o caráter automático dos mecanismos de correção do mercado para as disparidades regionais assumindo a necessidade de uma intervenção estatal (DINIZ; CROCCO, 2006; HELMSING, 1999; MONCAYO, 2002).

As políticas keynesianas, que caracterizam a maior parte das intervenções governamentais, se traduzem 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 à atração de investimento externo; c) instalação de indústrias motrizes em regiões atrasadas – caso não houvesse interesse privado, com a instalação de empresas estatais.; d) 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 impulsar o desenvolvimento regional (DINIZ; CROCCO, 2006; HELMSING, 1999; MONCAYO, 2002).

De modo que as políticas regionais praticadas até os anos 1970 não apresentaram resultados satisfatórios. Acredita-se que a transformação de algumas regiões ocorreu devido ao desenvolvimento econômico geral do período e não pelas 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). De acordo com Diniz e Crocco (2006), esse tipo de abordagem teórica, está alicerçada nos mecanismos puramente econômicos na luta contra as disparidades regionais, uma vez que os aspectos institucionais como hábito, cultura, tradição, associativismo não faziam parte do arcabouço teórico. Diante disso, cabe ressaltar que a década de 1980 foi um marco, considerando um contexto em que houve uma mudança na economia mundial, puxado pelos Estados Unidos e Reino Unido, em que foram implantadas políticas econômicas de cunho liberal. Dessa forma, as mudanças dos padrões produtivos e a globalização passaram a determinar novas maneiras de difusão tecnológica e de intervenção do Estado. Toda essa mudança no arcabouço teórico repercutiu nas políticas de desenvolvimento regional, no entendimento da dinâmica regional e na valorização da capacidade local para o enfrentamento das desigualdades regionais (DINIZ E CROCCO, 2006). Portanto, a partir da década de 1980 começa a ganhar espaço a nova geração de políticas regionais. A próxima seção trata dessa questão.

### ***A acumulação flexível e a nova geração de políticas***

O crescimento econômico vigoroso, a nível mundial, nos anos dourados foi acompanhado por pressões inflacionárias 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 mudança de paradigma produtivo implicou uma valorização do âmbito local por parte das estratégias de competitividade das empresas, dado que a aglomeração colabora para a redução dos custos de produção. Assim, na década de 1970 ocorreu 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 ganharam força, a partir da década de 1980, ficaram conhecidas como a terceira geração de teoria econômica regional ou teorias de desenvolvimento endógeno, local ou territorial. Essas 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 (AMARAL, 2001; DINIZ; CROCCO, 2006; HELMSING, 1999; MATTEO, 2011). Nesse sentido, a teoria traz, como ponto central, o papel dos agentes locais como propulsores desse desenvolvimento, ou seja, a região tem dentro de si os meios para o seu desenvolvimento.

Nesse contexto, desenvolvimento territorial pode ser definido como um processo de crescimento econômico que resulta em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção. Além disso, implica na ampliação da capacidade de absorção da região, a qual irá reter o excedente econômico gerado na economia local como também poderá atrair excedentes vindos de outras regiões. Resulta em ampliação do emprego, da produção e da renda da região (AMARAL, 2001).

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; c) 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) Distrito Industrial: 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 as empresas pequenas obterem ganhos de escala como as grandes corporações (AMARAL, 2001; LASTRES; CASSIOLATO, 2003).
- b) Ambiente Inovador (ou *milieu innovateur*): composto por elementos materiais (firmas, infraestrutura), imateriais (conhecimento) e insitucionais (regras) que formam a rede de relações em uma determinada área geográfica, que 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).
- c) Cluster: síntese das estratégias anteriores, porém não se restringe as pequenas e médias empresas, recupera 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, 2001; SCHMITZ, 1997).

Importante destacar que 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, ressurgem concepções que buscam nos mecanismos de mercado a garantia do crescimento econômico sustentado e de longo prazo (neoliberais). Para essas, a intervenção do Estado no sistema econômico o desviaria de sua trajetória natural (DINIZ; CROCCO, 2006). Nesse contexto, entram em cena as chamadas políticas *Supply-Side*, onde o crescimento econômico se daria através do estímulo à melhoria das condições da oferta (AMARAL, 2001; DINIZ; CROCCO, 2006; MONCAYO, 2002). As estratégias de desenvolvimento são construídas “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). Essa prática é contrária a uma política centralizada e não contribui com o equilíbrio entre 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 em âmbito 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. Isso posto, a eficiência das políticas está relacionada à articulação dos governos locais e regionais para concretizar as demandas feitas pelos atores locais (DINIZ; CROCCO, 2006; MATTEO, 2011).

As estratégias de desenvolvimento territorial não competem somente a territórios com menor grau de desenvolvimento, e sim a qualquer região e território. Isso decorre da compreensão 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 (ALBURQUERQUE, 2014; MONCAYO, 2002).

A principal crítica realizada a essa abordagem é que o mercado não dirige os investimentos àqueles territórios mais pobres, mas àqueles que apresentam maior atratividade. Sendo assim, a dotação prévia 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; SILVA, 2013). 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 em relação aos seus respectivos centros nacionais. Os territórios fronteiriços, geralmente periféricos, 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; WONG-GONZÁLEZ, 2005).

Este é o contexto teórico dentro do qual será desenvolvida a análise dos países selecionados. A próxima seção é reservada para a apresentação dos elementos relevantes do planejamento regional de tais países.

## As trajetórias de planejamento regional no Brasil e no Uruguai

O Uruguai, assim como o Brasil, herdou e pôs em prática, principalmente a partir da década de 1950, esquemas teóricos e políticos visando reduzir as desigualdades regionais oriundos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Desde então, observam-se rupturas no que tange ao papel do Estado, do mercado e da sociedade civil na economia. As propostas desses 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 pelos 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).

As subseções que seguem buscam organizar a cronologia da trajetória do planejamento regional no Brasil e no Uruguai, comparando-as com as tendências das abordagens teóricas de cada período.

### ***A trajetória do planejamento regional no Brasil***

No período que antecede 1930, não é possível identificar ações voltadas ao desenvolvimento regional no Brasil 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).

Assim, a partir de 1930, 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, iniciada na década de, 1990, é caracterizada pelo predomínio do pensamento liberal (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. Nesse período, o assistencialismo estatal liderado pelos elevados

investimentos em infraestrutura reverteu, parcialmente, a concentração espacial das atividades produtivas observada na região Sudeste (MONTEIRO, 2006; OLIVEIRA *et al.*, 2010; PIMENTEL; WENER, 2013).

Convergente a isso, pode-se citar a “Marcha para o Oeste”, iniciativa lançada por Getúlio Vargas no final da década de 1940 (AMPARO, 2014), a qual tinha o objetivo de desconcentrar a população localizada majoritariamente na região litorânea e espaçar as atividades econômicas nas regiões Centro-Oeste e Norte. 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; DINIZ, 2001; GUIMARÃES, 1997).

Ainda no mesmo sentido, agora com o intuito de impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, a partir da década de 1960 foi lançado, pelo Governo Federal, um amplo conjunto de incentivos fiscais destinados tanto a fortalecer a infraestrutura econômica quanto estimular o surgimento de uma classe empresarial regional (AMPARO, 2014). 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 (BNDES) e a criação de distintas superintendências<sup>1</sup>(AMPARO, 2014; CAMPOLINA, 2014; MONTEIRO, 2006; OLIVEIRA *et al.*, 2010; PIMENTEL; WENER, 2013).

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 da desinstitucionalização de políticas regionais (NABUCO, 2007). 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

---

<sup>1</sup> 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).

criação de polos regionais. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) (1974-1979) confirmam essa concepção. Esses contribuíram para a reversão do processo de crescimento polarizado da atividade produtiva. Para tal, 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, 2010).

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) surgimento de deseconomias de aglomeração na área metropolitana de São Paulo, paralelamente à criação de economias de aglomeração em vários outros espaços; b) investimento direto, incentivos fiscais e construção de infraestrutura por parte do Estado; c) busca de recursos naturais, decorrente do movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexo na localização de um conjunto de atividades industriais; d) unificação do mercado, decorrente do desenvolvimento da infraestrutura de transporte e comunicações, com efeitos sobre a competição interindustrial e a localização.

No final da década de 1970 o Estado Desenvolvimentista entrou em crise. Devido ao movimento de saída da ditadura militar, a necessidade de controle da inflação e ao ajuste fiscal, a problemática da economia regional não figurou como prioritária durante a maior parte dos governos que se seguiram. Nesse período não era possível identificar no orçamento da união ações voltadas ao desenvolvimento regional (AMPARO, 2014; OLIVEIRA *et al.*, 2010). Complementarmente, a expansão do pensamento liberal junto à crise dos anos 1980 definiu um novo padrão de ação estatal, no qual o setor público deixava de ser o agente dinâmico da economia. Iniciou-se então a segunda fase de políticas de desenvolvimento regional, onde o planejamento por meio do direcionamento de recursos foi 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 em reduzir o déficit público e adotar políticas restritivas. É possível dizer que no contexto do neoliberalismo e da perda da relevância da política nacional de desenvolvimento regional, passam a ter destaque as políticas de inserção competitiva de alguns espaços regional. Isso implica na exploração, quase exclusiva, de produtos primário exportadores e em atividades com repercussão territorial (PIMENTEL; WERNER, 2013)

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.

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).

Estas afirmativas são corroboradas pelos estudos de Araújo (1999) e Brandão *et al.* (1998). Para estes autores, quando analisados o Programa Brasil em Ação, especificamente pelos projetos de infraestrutura propostos, percebe-se que estes seriam capazes de influir na dinâmica regional do Brasil, em tempos de globalização. No entanto, os investimentos propostos nos eixos prioritários acabam por aprofundar a heterogeneidade estrutural do Estado. Neste sentido, os investimentos fragmentam as regiões, ao invés de as integrarem.

Os anos 2000 vêm acompanhados de esforços para manter um padrão econômico desenvolvimentista vinculado à retomada do investimento e incremento do consumo interno, mas alicerçados na dinâmica econômica internacional proporcionada pelo crescimento chinês. O crescimento intenso da demanda de produtos primários pela China contribuiu para a retomada do crescimento da economia brasileira. Essa trajetória continuada de crescimento perdurou até a crise financeira mundial, iniciada em 2008 (PIMENTEL; WERNER, 2013).

Nesse contexto, pode-se dizer que na primeira década dos anos 2000 ocorre o reforço de um novo tipo de regionalismo baseado em vantagens comparativas pautadas sobre 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 com dinâmica econômica ditada externamente às fronteiras do país. 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).

Araújo (1999) analisa o início dos anos 2000 como um período de antipolítica regional. Destaca que o Plano Plurianual 2000-2003 (Avança Brasil) continua com a lógica fragmentária presente no Programa Brasil em Ação vigente no período anterior. A ausência de políticas regionais explícitas do governo federal acabou por abrir espaço à deflagração de uma guerra fiscal entre Estados e municípios na busca de estabelecimento ou consolidação de novos focos de dinamismo econômico.

Ainda em 2003 é proposta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A mesma é instituída pelo Decreto 6.047, em 2007, no sentido do enfrentamento das desigualdades regionais no Brasil (BRASIL, 2007). 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. Realiza assim uma conjunção entre os modelos *top-down* e *bottom-up* de políticas públicas, superando perspectiva escalar prevalente até então no histórico de planejamento regional no país (PIMENTEL; WERNER, 2013).

Pode-se dizer que a PNDR de 2007, apesar de importante como um marco da retomada questão do planejamento nacional do desenvolvimento regional, a mesma não enfrentou o problema de forma completamente adequada, dados os instrumentos limitados com os quais contava. Um processo conferencial permitiu a análise das limitações e o estabelecimento de uma nova proposta a PNDR II. Esta busca tenta suplementar as lacunas deixadas anteriormente e avançar na sua legitimação como política de Estado, sendo chancelada por um amplo conjunto de atores (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

Por fim, ainda cabe menção ao Programa de Aceleração do Crescimento, iniciado em janeiro de 2007. De acordo com o estudo de Macedo (2011), pode-se dizer que o PAC é importante quando considera a retomada do investimento governamental em infraestrutura, em um ambiente macroeconômico favorável. Este ambiente macroeconômico é, até certo ponto, influenciado pelo próprio PAC. No entanto, constata-se sua deficiência em promover mudanças estruturais que sejam relevantes para a dinâmica regional. Isso caracteriza o PAC como um programa descolado das políticas regionais, apesar de poder ser considerado um programa de cunho novo-desenvolvimentista.

### ***Etapas do planejamento regional no Uruguai***

No Uruguai, assim como no Brasil, é possível distinguir duas etapas do planejamento com ênfase no desenvolvimento regional, cujo início se dá na década de 1930. Em período precedente o Uruguai apresentava uma regionalização determinada pelas atividades econômicas agroexportadoras. Neste padrão, o Litoral Leste vinculava-se à Argentina, o Norte ao Brasil e o Sul do país articulava-se no entorno do 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; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008; ZUBILLAGA, 1977).

A crise mundial de 1929 afetou a situação política do país desembocando na ditadura militar de Gabriel Terra, entre 1933 e 1938, caracterizada pela centralização político-administrativa. Uma vez restaurada a democracia, iniciou-se um novo período que dura entre 1938 e 1984, no qual ocorreu a primeira etapa de planejamento no Uruguai (CAETANO; RILLA, 2005; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008). Nessa fase, o modelo agroexportador deu lugar ao Modelo de

Substituição de Importações (MSI), cujo auge ocorreu 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).

Isso conduzia a um processo de atração de população para a capital. Essa migração realimentava a concentração das atividades de demanda, ao mesmo tempo em que disponibilizava mão de obra de diversos níveis de qualificação, com uma abundância relativa crescente em relação ao resto do país. Também cresciam, na capital, os serviços de apoio necessários. As economias de aglomeração geradas reforçavam-se mutuamente (POSSE, 2002)

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. 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) (AROCENA, 1992; CAGNONI, 1979; GARCÉ, 2011; POSSE, 2002; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008).

Entre os estudos realizados destacam-se um trabalho elaborado pelo CLAEH (Centro Latinoamericano de Economia Humana), 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 no centro do país com o propósito de desconcentrar a atividade industrial fortemente agrupada na capital (AROCENA, 1992; AROCENA, 2001; YAGÜE; DÍAZ-PUENTE, 2008).

Como essa, outras tentativas de regionalização do país foram realizadas visando a integração econômica de regiões periféricas, a melhor utilização dos recursos e eficiência dos serviços. Destaca-se, nesse sentido, 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. Esse 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 (GARCÉ, 2011; OPP, 1973).

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 (AROCENA, 1992; AROCENA 2001; POSSE, 2002).

Como consequência da mudança de modelo, essas indústrias passaram a reconhecer critérios de localização distintos àqueles do MSI. Isso implicou em maior proximidade dos espaços geradores de matérias primas, ou seja, fora de Montevideú. Por outro lado, o destino da produção era o mercado externo, contribuindo para a posterior criação de portos fora da capital. 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 Montevideú (AROCENA, 2001; POSSE, 2002).

Isso não significa que Montevideú perdeu dinamismo econômico, uma vez que a nova dinâmica acaba por contribuir com o rápido crescimento do setor de serviços, fortemente concentrado na capital. Pode-se dizer que isso resulta não só do efeito da inércia da dinâmica anterior, mas também do efeito das políticas setoriais implementadas (relacionadas com atividades como o turismo e centro financeiro), bem como da consolidação de setores com propensão de alta renda para gastar (POSSE, 2002).

O período ditatorial teve fim em 1984 deixando como herança um forte agravamento da dívida externa e do endividamento interno, os quais dificultaram, por muito tempo, o crescimento da economia uruguaia (NAHUM, 1999). A crise dos anos 1980, junto à expansão do pensamento liberal, definiu um novo período de planejamento regional no Uruguai. Este é caracterizado, do mesmo modo que no Brasil, 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 as demandas sociais. A relevância da descentralização fez com que a mesma fosse incorporada na reforma constitucional de 1996 (AROCENA, 1992; GALLICCHIO; BERMEJO, 2005).

Em 1990, foi encomendado ao *Ministerio de La Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (MVOTMA), a implementação de políticas e planos nacionais de desenvolvimento territorial, assim como a coordenação com outros organismos nacionais ou departamentais, através da *Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial* (DINOT). Para tornar essa tarefa operacional, criou-se, em 1994, a *Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial* (COTAOT). Entre suas funções, teria que desenvolver diretrizes para o ordenamento do espaço (YAGÜE; DIAZ-PUENTE, 2008).

As Diretrizes Nacionais de Ordenamento do Território e Desenvolvimento, elaboradas entre 1995 e 1997, reconheciam a existência de um novo ciclo do desenvolvimento territorial onde o papel do Estado era orientar as mudanças, esquecendo as práticas de planejamento central (MVOTMA, 1997). Em 1997 criou-se a *Dirección de Proyectos de Desenvolvimento* (DIPRODE) vinculada à OPP, a qual ficou encarregada da coordenação de programas de desenvolvimento regional e local existentes – *Plan Vértice Noroeste, Cuenca lechera, Cuenca arroceras, Grupo de Trabajo Tacuambó-Rivera*.

Nesse período, o padrão de crescimento do Uruguai igualou-se a boa parte da América Latina, no que se refere ao 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).

Do ponto de vista da produção, o novo modelo priorizou o desenvolvimento de serviços, os quais, na teoria e na prática constituíram-se como o eixo dinâmico da economia. Cresceram significativamente o turismo, o transporte, a construção, o comércio de serviços gerais e, claro, financeiros. Em paralelo, amplia-se o acesso a produtos importados, especialmente os de capital intensivo. Isso aumentou o desemprego, especialmente nos espaços industriais e estabeleceu as condições fundamentais da crise dos anos vindouros (SCARONE, 2003).

A partir de 1999, o Uruguai entrou 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 adotou a desvalorização gradual do câmbio e a 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, pela primeira vez, um partido de esquerda assumisse o governo uruguaio. Este governo retomou o caminho para o desenvolvimento territorial pautado nos últimos 20 anos. A ideia de uma estratégia de desenvolvimento nacional foi retomada. Para esse fim, em 2003, elaborou-se o Programa de Institucionalização do Ordenamento do Território no Uruguai orientado a fortalecer as bases legais e institucionais das políticas em matéria.

***Análise comparativa das distintas etapas de planejamento econômico regional entre Brasil e Uruguai***

A partir do que foi descrito nas seções anteriores, observa-se uma aproximação em entre gerações de políticas de cunho regional no Uruguai e Brasil. Isso 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.

A partir do exposto no quadro, 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 regional.

**Quadro 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 década de 1920	Brasil	Primário-exportador	Não era possível observar iniciativas para desenvolvimento regional.	As regiões estavam mais relacionadas ao setor externo do que às demais regiões do país.
	Uruguai	Primário-exportador		
Primeira fase entre 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 na região Sudeste. O ciclo de vigoroso crescimento econômico integrou a economia das distintas regiões do dinamismo da economia nacional.
		Crise e recessão (1973-1990)	Devido às estratégias de estabilização econômica da época, as ações voltadas ao desenvolvimento regional ficaram em segundo plano.	A crise do estado desenvolvimentista provocou emergência de um ideário neoliberal privatista.
		Neobatalismo (MSI) (1946-1958)	Não houve especial preocupação com a problemática da concentração regional no período.	Concentração das atividades industriais em Motevidéu, devido à proximidade com o mercado consumidor.
	Uruguai (1938-1984)	Desenvolvimentista (1954-1973)	Tentativas de desconcentração da atividade industrial através da criação de centros satélites principalmente nas regiões norte e centro do país.	O crescimento gerado pelas exportações promoveu desconcentração das atividades.
		Abertura econômica e Liberalização financeira (1970-1985)	Período ditatorial entre 1973-84, caracterizado pelo discurso privatizador e centralista.	
Desde o final da década de 1980 até o início da década de 2000	Brasil	Neoliberal	O planejamento foi realizado por grupos empresariais onde as regiões são bases fiscais de quadras burocráticas 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.	
A partir da década de 2000	Brasil e Uruguai	Neodesenvolvimentista	Coordenação de programas de desenvolvimento para distintas regiões do país.	Crise econômica.
			Permanência da tendência fragmentária e burocrática primário-exportadora do período anterior.	Queda na participação da indústria na produção nacional.
			Retomada do planejamento governamental voltado para o médio e longo prazos.	Descentralização Política
			Articulação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.	Aumento da participação.

Fonte: Elaboração própria

Observação: Quando mencionado neodesenvolvimentismo no quadro 1, se está referindo a ideia geral neodesenvolvimentista, conforme o conceito apresentado por Fonseca (2014) e não a alguma prática específica dentro deste contexto.

Posteriormente, no que se denomina “primeira fase de planejamento regional”, existem subperíodos de tempo com características análogas entre Brasil e Uruguai. Em geral, está presente 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, presentes

desde a colonização destes países. No Brasil essas 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 encontrava-se a maior parcela do mercado consumidor.

Esse período, devido ao modelo de desenvolvimento adotado, o qual demandava elevados investimentos estatais, 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. 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, resultando na descontinuidade do processo de planejamento do desenvolvimento 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 que buscam superar e mitigar os efeitos provocados pelas políticas neoliberais. Nesse 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, tanto no Brasil quanto no Uruguai, na primeira década dos anos 2000, diversas políticas orientadas ao desenvolvimento regional, que buscam articular governo, mercado e sociedade civil. No entanto, estas enfrentam a fragmentação característica do final da década anterior e um ambiente macroeconômico internacional que, por um lado, reforça as tendências primário exportadoras percebidas anteriormente e, por outro, obstaculiza a implementação das políticas de desenvolvimento regional propostas.

## Considerações finais

Sobre o objetivo geral do trabalho que era confrontar as teorias de desenvolvimento regional e a trajetória do planejamento regional no Brasil e Uruguai, buscando identificar se existem aproximações entre as políticas praticadas em distintos períodos por estes países e se coincidem com as discussões teóricas sobre o tema, pode-se dizer que se observa sua convergência. Percebe-se um pequeno descompasso entre o surgimento das tendências internacionais e a sua emergência enquanto prática nos países observados. Isso é esperado, uma vez que a prática, principalmente nos países em desenvolvimento, tende a ser feita por repetição de experiências realizadas em outras regiões, cujos resultados tenham sido positivos. Ou ainda pelo exercício de teorias desenvolvidas sobre estas práticas.

Pode-se dizer, com base nos países analisados, que as oscilações nos formatos, ou modelos de desenvolvimento regional – com maior ou menor participação do Estado, seguindo padrões *top-down* ou *bottom-up*, com maior ou menor planejamento – relacionam-se, para além de tendências teóricas, com a práxis política dos países. Governos mais liberais diferem, nas práticas de desenvolvimento regional, daqueles voltados a uma visão mais social do sistema. Enquanto os primeiros tendem a reforçar a competição entre as regiões, em prol da construção de vantagens de localização, os outros tendem a querer construir processos mais sistêmicos e mais endógenos (fica o questionamento se são processos de desenvolvimento menos desiguais). Isso provoca alternâncias e descontinuidades nos processos em ambos os países, o que tende a sacrificar expectativas e esforços regionais em prol do desenvolvimento, uma vez que as regiões têm um custo de adaptação às mudanças propostas. Esta aproximação percebida pode suportar a ideia de que as tendências quanto as ações pró desenvolvimento regional respondem ao “espírito” vigente em cada época.

Importante enfatizar ainda que se percebe a convergência institucional e ideológica orientativas do processo de desenvolvimento regional, bem como uma aderência às tendências teóricas, mas que não se pode afirmar, com o levantamento feito para este estudo, a existência de convergências na especificidade das políticas de desenvolvimento regional adotadas. Isso prescindiria um estudo em profundidade e comparativo entre políticas selecionadas e de finalidade similar.

Os exemplos observados sinalizam a necessidade de ampliar-se o estudo para os demais países da América Latina a fim de confirmar se esta é uma tendência, como outras já confirmadas, que se repete por todo o continente. Abre-se a possibilidade de investigar quais modelos resultam em maiores avanços para a superação de desigualdades regionais e superação de condições de não desenvolvimento. Ainda fica premente a necessidade de observar se as políticas

de desenvolvimento regional, que vem sendo adotadas nos anos 2000, conseguirão reduzir as desigualdades regionais, problema ainda presente nas economias nacionais observadas. Por outro lado, ainda restam questionamentos sobre a relação entre tamanho e heterogeneidade do território e complexidade das políticas de desenvolvimento regional adotados ao longo do tempo. Estas linhas ficam como propostas para futuras pesquisas.

Fica, também, a possibilidade de investigar, através de políticas regionais mais recente, as possíveis mudanças ocorridas na região da Fronteira -Brasil e Uruguai, região que apresenta grande potencial de integração econômica e cultural, onde se espera que os atores locais, através de uma construção coletiva, possam transbordar os limites dos Estados nacionais em busca de um novo desenvolvimento.

### Referências

ALBURQUERQUE, F. Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. **Informe Gepec**. v.18, n.2, p.177, jul./dez., 2014.

AMARAL, J. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local**. Planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2001.

AMPARO P.Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Interações**, v.15, n. 1, p. 175-192, junho, 2014.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, p. 9-24, 1999.

AROCENA, J. **El Estado, ladescentralización y la iniciativa local enUruguay**. Santiago de Chile: CIEPLAN, 1992.

AROCENA, J. Una investigación de procesos de desarrollo local. In: AROCENA, J. **El desarrollo local: un desafío contemporáneo**. Montevideo: Santillana, 2001.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Texto para Discussão Nº 630**, Brasília: IPEA, p.201-229, 1999.

BOISIER, S *et al.* **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. 1995.

BOISIER, S. **¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?** Santiago de Chile: Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1978.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: EdUnicamp, 2012.

BRANDÃO, C. A. *et al.* Brasil em ação: os possíveis impactos sobre Minas Gerais. **Economia – Ensaios**, v.12, n.2, 1998.

BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.

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

CAGNONI, J. A. **Las regiones y la descentralización territorial.** Montevideo: EdFCU, 1979

CARGNIN, A.P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais.** Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA, 2011.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada.** São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CAVALCANTE, L. R. **Produção teórica em economia regional: Uma proposta de sistematização.** São Paulo: ABERU, 2007.

CAMPOLINA, B. O planejamento regional e urbano no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v.1, n.2, p. 345-348, jul./dez., 2014.

CLEMENTE, I.; HERNANDEZ, D. Políticas de cooperación e integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera Uruguay-Brasil (2002-2012). In: I Seminario Transformaciones en los Marcos Político-Institucionales a Escala Regional, 1., 2013. Salto-UY. **Anais ...** Salto: Regional Norte, 2013.

COLETTI, R. Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea. In: X Congreso Brit (Border Regions in Transition): Las regiones fronterizas en transición, 10., 2009. Arica y Tacna. **Anais ...** Arica y Tacna: UPT/INTE/CEUTA, 2009.

COSTA, J. S. **Compêndio de Economia Regional**. Coimbra: APDR, 2003.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: EdUFMG, 2006.

DINIZ, C. C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. **Texto para discussão N° 375**. Brasília: IPEA, 1995.

DINIZ, C.C.; CROCCO, M. A. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.A. **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DINIZ, C.C.; SANTOS, F.; CROCCO, M.A. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional. In DINIZ, C.C.; CROCCO, M.A. **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto para discussão N° 159**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

FARRET, R. Especificidades das áreas urbanas de fronteiras. In.: CASTELLO, I.R. (org.). **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 1997.

FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M.A.M. (eds.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014

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

GALLICCHIO, E.; BERMEJO, A. Desarrollo local y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo. In: II Cumbre Iberoamericana

por el Desarrollo Local/Regional y la Descentralización, 2., 2005. Montevideo-UY. **Anais ...** Montevideo: CLAEH, 2005.

GARCÉ, A. Investigación y políticas públicas: planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la alianza para el progreso. **Contemporánea: Historia y Problemas del Siglo XX**. v.2, n.2, p.31-51, 2011.

GUIMARÃES, L. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v.11, n.29, p.37-54, 1997.

GORENSTEIN, S.; BURACHIK, G. Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno: experiencias en Argentina. **Revista de Estudios Regionales**.n.53, p. 131-157, 1999.

HELMSING, A.H.J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **EURE (Santiago)**, v. 25, n. 75, p. 5-39, 1999.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In:

GIAMBIAGI, F.*et al.* (orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. New Havey: Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, A.O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1960.

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

ISARD, W. **Location and Space-Economy**. Cambridge: MIT Press, 1956.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, n.99, p. 483-999, 1991.

LASTRES, H., CASSIOLATO, J. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE, 2003.

LEAL, J.; RUNDIE, C.; BORELLI, J. La política pública de promoción de inversiones y sus consecuencias para el desarrollo regional en Uruguay. In: XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, 13., 2014. Montevideo-UY. **Anais ...** Montevideo: Udelar, 2014.

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

MILLOT, J.; BERTINO, M. **Historia Económica del Uruguay**. Montevideo: FCU, 1996.

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

MONCAYO, E. **Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

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

MOTA, C. Cidades no limite internacional e a influência de políticas públicas oriundas de escalas de ação variadas: Uruguaiana e Sant'ana do Livramento – RS. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina - EGAL, 10., 2005. Juiz de Fora-BR. **Anais ...** Juiz de Fora-BR: USP, 2005.

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

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NABUCO, M.R.A. (Des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. Niterói: ETC, Espaço, Tempo e Crítica. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**, v.1, n.2, p.6, 2007.

NAHUM, B. **Breve historia del Uruguay independiente**. Montevideo: Banda Oriental, 1999.

NORTH, Douglass C. Location theory and regional economic growth. **Journal of political economy**, v. 63, n. 3, p. 243-258, 1955.

OLIVEIRA, A. A.; CARVALHO, A.R.; LIMA, E. F. Políticas de desenvolvimento e desigualdades regionais no Brasil. **RESR**, n.48, 2010.

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

OPERTTI, J. **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.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. **Economie Appliquée**. n.8, 1955.

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, 2013.

POSSE, E.G. **El desarrollo local en Uruguay: análisis y potencialidades**. Uruguay: Universidad de la República, 2002.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: CEPAL-IPEA, 2010.

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.

SCARONE, C. A. **Las políticas sectoriales de Uruguay, 1998-2002.** Santiago de Chile: CEPAL, 2003

SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. **Ensaio FEE**, v.18, n.2, p. 201-234, 1997.

SILVA, M.R.C. (Sub)desenvolvimento, (des)igualdade e o papel do Estado. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v.1, n.2, p.5-28, 2013.

SPECHT, S.; RÜCKERT, A. A.; BLUME R. A trajetória das políticas de desenvolvimento no Brasil: do estado desenvolvimentista ao desenvolvimento territorial. In: 45º Congresso da SOBER, 45., 2007. Londrina-BR. **Anais ... Londrina-BR: SOBER, 2007.**

THISSE, J.F. Geografia econômica. In: CRUZ, B. O. *et al.* . **Economia regional e urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

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

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

WILTGEN, Roberto da Silva. Notas sobre polarização e desigualdades regionais. **Ensaio FEE**, v.12, p.532-539, 1991.

WONG-GONZÁLEZ, Pablo. La emergencia de regiones asociativas transfronterizas: Cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona. **Frontera Norte**, v.17, n.33, 2005. YAGÜE, José L.; DÍAZ-PUENTE, José M. Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. **Estudios Geográficos**, v. 69, n. 264, p. 247-280, 2008.

ZUBILLAGA, C. Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911). **Cuadernos CLAEH**, n.4,1977.

ALVES, A.M.; ROCHA-NETO, J.M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

Endereço para correspondência:

*Vivian Tatiana Rodriguez Yuane* – [tatianarodriguezyuane@gmail.com](mailto:tatianarodriguezyuane@gmail.com)  
Rua Barão do Triunfo, 1048  
97573-63 Santana do Livramento/RS, Brasil

*Debora Nayar Hoff* – [deborahoff@unipampa.edu.br](mailto:deborahoff@unipampa.edu.br)  
Rua Barão do Triunfo, 1048  
97573-63 Santana do Livramento/RS, Brasil

*Margarete Leniza Lopez Gonçalves* – [margaretegoncalves@unipampa.edu.br](mailto:margaretegoncalves@unipampa.edu.br)  
Rua Barão do Triunfo, 1048  
97573-63 Santana do Livramento/RS, Brasil