

Fragmentação Territorial e os Conflitos no Processo de Desenvolvimento Regional

Estudo de caso: Região Oeste de Santa Catarina (Brasil) e a Região de Lisboa e Vale do Tejo (Portugal)

Márcia Regina Sartori DAMO

Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
Bolsista Capes – Governo do Brasil
mdamo@hotmail.com

Jürgen Wilhelm PHILIPS

Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)
Departamento de Pós Graduação em Engenharia Civil
jphilips@gmx.net

Rui Pedro JULIÃO

CICS.NOVA, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
rpj@fch.unl.pt

Resumo

O Estado de Santa Catarina no Brasil, com área geográfica equivalente a Portugal, implementou em 2003 um novo modelo governamental adotando a descentralização do poder, a regionalização do desenvolvimento e a municipalização das ações. Após dez anos da sua implementação vem ocorrendo a fragilização da democracia participativa em função dos recortes territoriais adotados serem fragmentados e não coincidentes. Este artigo se propõe demonstrar a descentralização espacial da administração pública na região Oeste do Estado a partir da implementação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, em número de dezasseis na área de abrangência da pesquisa, fazendo um comparativo com as políticas públicas adotadas na região de Lisboa e Vale do Tejo, verificando os desencontros regionais e os conflitos decorrentes no processo de desenvolvimento regional. A área de abrangência da pesquisa é a correspondente a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, situada no oeste do Estado de Santa Catarina, região sul do Brasil, selecionada na Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil – PNDR, composta por cento e trinta e um Municípios e a Região de Lisboa e Vale do Tejo em Portugal, as quais servem como estudo de caso de um fenômeno que se replica por todo o Estado em ambas as situações.

Palavras chave: fragmentação territorial, arranjos regionais, conflitos, região, descentralização, desenvolvimento regional.

Abstract

The state of Santa Catarina in Brazil, with equivalent geographic area to Portugal, implemented in 2003 a new government model adopting decentralization of power, development regionalization and municipalization of actions. After ten years of its implementation participatory democracy is fading due to non-coincident territorial cuts. This article intends to demonstrate the spatial decentralization of public administration in the West region of the state, from the implementation of the Secretaries of State for Regional Development, in number of sixteen in the catchment area of research making a comparison with the public policies adopted in the Lisbon and Tagus Valley region, checking the regional disagreements and the conflicts arising in the regional development process. The coverage area of research is the corresponding meso Great Frontier of Mercosur, located west of the state of Santa Catarina, southern Brazil, selected in the National Regional Development Policy in Brazil - RUP, consisting of one hundred and thirty one Municipalities and the Region of Lisbon and Vale do Tejo in Portugal, which serve as a case study of a phenomenon that replicates across the state in both situations

Keywords: territorial fragmentation, territorial arrangements, conflicts, region, decentralization, regional development

Resúmen

El estado de Santa Catarina en Brasil, con una área geográfica equivalente a Portugal, hay implementado en 2003 un nuevo modelo de gobierno con la adopción de la descentralización del poder, la regionalización y municipalización del desarrollo. Después de diez años de su aplicación se ha producido la fragilidad de la democracia participativa, sobre la base de los recortes territoriales adoptadas están fragmentados y no coincidentes. Este artículo tiene la intención de demostrar la descentralización espacial de la administración pública en la región occidental del estado de la implementación de las Secretarías de Estado de Desarrollo Regional, en el número dieciséis en el área de influencia de la investigación, haciendo una comparación con las políticas públicas adoptadas en la región de Lisboa y Valle del Tajo, la comprobación de los desacuerdos y conflictos que surgen en el proceso de desarrollo regional regionales. El área de cobertura de la investigación es la correspondiente meso gran frontera del Mercosur, que se encuentra al oeste del estado de Santa Catarina, sur de Brasil, seleccionado en la Política Nacional de Desarrollo Regional en Brasil - RUP , que consta de ciento treinta uno Municipios y la Región de Lisboa y Vale do Tejo, en Portugal, que sirven como un caso de estudio de un fenómeno que se replica en todo el estado en ambas situaciones.

Palabras clave: fragmentación territorial, acuerdos regionales, conflictos, región, descentralización, desarrollo regional.

1. Introdução

A ocupação físico-territorial do Estado Brasileiro, de proporções continentais e arranjos políticos e institucionais construídos a partir das ocupações europeias com predomínio português, desenvolveu no país a cultura administrativa do centralismo político, que não se apresentou diferente, com a adoção do modelo federativo, desde a implantação da República Federativa do Brasil.

A formação das cidades obedeceu inicialmente a diversos ciclos da exploração de atividades econômicas para extração das riquezas encontradas neste imenso e inesgotável território, por portugueses, espanhóis, holandeses, alemães, italianos, enfim, europeus de diversas origens, e por diversos períodos, de acordo com as descobertas, ocupando espaços e implantando costumes, culturas e cidades a partir do litoral brasileiro. Baseada no modelo português desde seu descobrimento, a legalização do regime obedeceu inicialmente às “Ordenações Manuelinas”, seguindo às “Ordenações Philipinas”, a constituição de estruturas a partir de Concelhos ou Câmaras dos municípios no período colonial e as Províncias no período Imperial. As vilas ou freguesias deram lugar à denominação de municípios e regeram-se pela Constituição Imperial a partir de 1824, mas ainda sob o domínio e a ordem de Portugal, que autorizava a instalação dessas cidades, nomeava e destituía seus governantes. Com a implantação da República Federativa do Brasil e a primeira Constituição Federal em 1891, seguiu sem muitas alterações, o modelo de ocupação dos espaços territoriais, a divisão por Estados-Membros e Municípios, mantido o centralismo político, a arrecadação e gestão das receitas, a formulação de políticas públicas e o comando político das instituições brasileiras.

Somente com a promulgação da Constituição da República de 1988, entrou em curso uma tímida tentativa de proporcionar maior autonomia e levar às regiões o desenvolvimento, nos aspectos geoeconômico e social do país. Isso se deu com a descentralização e regionalização na execução das políticas públicas, para os entes federados estaduais e municipais.

Apesar de um período de mais de vinte anos de governos autoritários, a expansão da economia brasileira se fez sentir fortemente. Ao longo dos anos, grandes projetos foram sendo implementados no sentido de estruturar o país, mas foi apenas a partir dos anos oitenta, quando a sociedade brasileira viu-se livre do autoritarismo, que se desenvolveu no Brasil uma avassaladora corrida à autonomia das regiões e sub-regiões com a participação da sociedade organizada, na busca de alternativas para o seu desenvolvimento sustentável. Neste sentido, o Estado de Santa Catarina, situado no sul do Brasil, demonstrou, a partir deste período, sua inequívoca vocação para o associativismo e o cooperativismo, tanto no setor público como no privado, sendo criadas diversas Associações de Municípios e Cooperativas Empresárias, onde ainda hoje em ambos os casos, concentram-se nesta região as maiores e mais bem estruturadas do País.

Este artigo se propõe a descrever o padrão de descentralização espacial da administração direta, em termos de regionalização examinando principalmente a fragmentação das diversas regiões e sub-regiões em que diversos recortes territoriais foram adotados, cada um definidos a partir de necessidades peculiares de cada órgão

governamental e não governamental, sem pensar na transversalidade necessária e fundamental na implementação de políticas públicas integradas. Esta fragmentação existente vem contribuindo para que não ocorra a eficácia desejada no processo de desenvolvimento regional, assim como também na melhoria de práticas administrativas ao nível federal, estadual e municipal.

A justificativa apresentada pelo Governo do Estado de Santa Catarina, quando da proposição de um novo modelo de regionalização administrativa, a partir de 2003 quando um novo governo se instalou e enquanto agente formador do território em função do rebatimento de suas políticas públicas, foi em função de propostas adotadas com “sucesso” por países pertencentes a Comunidade Europeia, os quais contam com fundos estruturais que priorizam a questão regional. Ressalta-se assim, a importância da análise comparativa com um dos seus Estados membros, no caso Portugal, para identificar como são tratados e configurados os recortes territoriais no processo de desenvolvimento regional.

As áreas de pesquisa abordadas neste artigo são o Oeste Catarinense, no Brasil, e a Região de Lisboa e Vale do Tejo, em Portugal, as quais servem como estudo de caso de um fenómeno que se replica por todo o Estado em ambas as situações. No caso de Portugal por não terem sido instituídas as regiões administrativas previstas na Constituição da República Portuguesa de 1976, fez com que o Estado se caracterizasse ao longo dos anos por uma administração pública extremamente centralizada. Aliado a isto, existe uma grande dificuldade para entender a desconcentração regional em Portugal em função de não existir nenhuma norma geral sobre o formato, sendo que cada ministério adota sua própria solução, nem sempre de forma homogênea e por isto mesmo, apresentando diferenciações territoriais.

2. Referências e Métodos

A metodologia utilizada na referente pesquisa foi a comparativa, através de busca de informações aos órgãos institucionalizados mediante a coleta de dados, consultas a legislação pertinente, entrevistas e questionários. A partir disto, através da elaboração de cartografia adequada e fazendo-se as sobreposições necessárias, identificaram-se grandes conflitos existentes em relação a estes recortes territoriais estudados. Além dos órgãos institucionalizados ao nível governamental, também se pesquisou iniciativas espontâneas, como as Associações de Municípios no caso de Santa Catarina, bem como os recortes territoriais fruto de condicionantes físicos, tais como as bacias hidrográficas, espaços nos quais foram criados comitês de bacias hidrográficas. Foram pesquisados quinze recortes territoriais institucionalizados, e mais cinco recortes não institucionalizados que são as bacias hidrográficas, regiões edafoclimáticas, microrregiões do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) as quais embora institucionalizadas não possuem uma sede municipal de referência, microrregiões polarizadas instituídas pelo Governo do Estado de Santa Catarina, Consórcios Intermunicipais, Agências de Desenvolvimento Regional, Territórios Rurais instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local instituídos pelo

Ministério do Desenvolvimento Social, Faixa de Fronteira Brasileira instituída pelo Ministério da Integração Nacional, entre outros.

No caso português se analisará especialmente a regionalização proposta pelo governo central, atuação da CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e o rebatimento com as NUTs II e III (Nomenclatura das Unidades Territoriais) as quais são utilizadas para fins estatísticos, mas que também balizam e norteiam os investimentos dos Fundos Europeus de coesão e competitividade.

Na revisão da literatura a respeito, conceitos de região e critérios de regionalização são fundamentais, já que este debate teórico e prático sobre o tema da regionalização é clássico na economia regional, no planejamento regional e no campo da gestão pública em geral. Sabe-se que desde o fim da Idade Média, as divisões administrativas foram as primeiras formas de divisão territorial presentes no desenho dos mapas. Ainda que, muitas vezes, sob denominações diversas (*Régions*, na França, *Provincias*, na Itália ou *Länder*, na Alemanha), o tecido regional é frequentemente a malha administrativa fundamental e define competências e os limites das autonomias dos poderes locais na gestão dos Estados modernos.

Cunha (2000: 42), afirma que “a região tem um sentido bastante conhecido como unidade administrativa, pois a divisão regional é um meio pelo qual se exerce frequentemente a hierarquia e o controle na administração dos estados”. Para Richardson (1975), por exemplo, as alternativas para estabelecer critérios plausíveis de regionalização do território envolvem desde a simples aceitação da divisão regional pré-existente a partir de critérios tipicamente governamentais ou adotar, no outro extremo, o paradigma neoclássico do espaço isotrópico, neutro e homogêneo, dividindo-se da forma que mais convier aos interessados da pesquisa ou conforme o objeto pesquisado.

A identidade territorial “é um elemento importante na definição das regionalizações” (Amorim, 2007: 17). Ainda, conforme este autor, os recortes regionais ocorrem onde a manifestação do poder público encontra espaços para territorializar-se o que promove um ordenamento do território usado, à medida que estes recortes acabam por ser espaços de implantação de projetos baseados em políticas públicas.

Franklin Dias Coelho *et al.* (1996: 269), faz esta reflexão, quando expressa suas observações sobre o papel dos sujeitos e a sua relação, ao afirmar que “A noção de identidades territoriais nasce da história do lugar, do papel dos sujeitos identificados com a especificidade de construção do território. Identidades que nascem da especificidade do lugar, representações que se tornam elementos constitutivos de uma realidade social e se integram na constituição de ideologias dominantes ou do espírito da época”.

Assim, a regionalização é entendida como um processo que tem dentre seus objetivos mostrar que a análise teórico-metodológica do desenvolvimento de regiões é fundamental para o aparecimento de políticas que venham proporcionar o bem-estar social e melhor condição económica da região. Portanto, o estabelecimento de critérios e a sua estabilidade na análise regional são importantes para a melhor gestão de planejamento regional.

Outro aspecto relevante nessa discussão de conceitos, de consenso na bibliografia atual, é que a região sempre surge como um ato político. Porém, a

clareza dessa afirmação é necessária para podermos analisar a região não como algo isolado. Nesse sentido, Kayser (1966: 284) afirma que “a região é o quadro territorial no qual se aplicam as decisões, para o qual são estudados os programas de ação”.

Castro (1994: 62) não se detém em propor uma alternativa de forma exaustiva, mas apenas em indicar linhas gerais de reconsideração do conceito de região. O que há de mais importante na sua proposta é que sugere uma certa aproximação entre os conceitos de região e território. Para tal, em termos de território ela recorre a Ferrier (1984) que o considera como desempenhando o papel de “acumulador da história”. E, para a própria autora, a região pode ser vista como um “acumulador espacial de causalidades sucessivas, perenizadas numa porção do espaço geográfico, verdadeira estrutura sujeito na relação histórica do homem com o território” (Castro, 1994: 62).

Ainda, o conceito definido por Gomes (1995: 73) o qual parece ter encontrado a argumentação decisiva em favor desta tese ao afirmar que se a região é um conceito que funda uma reflexão política de base territorial, se ela coloca em jogo comunidades de interesses identificadas a certa área de abrangência e, finalmente, se ela é sempre uma discussão entre os limites da autonomia em face de um poder central, parece que estes elementos devem fazer parte dessa nova definição, em lugar de assumirmos de imediato uma solidariedade total que, como senso comum, pode obscurecer um dado essencial: o fundamento político de controle e gestão de um território.

Acredita-se que, em determinadas situações, faz-se necessário analisar uma região, levando em conta a dimensão política, dentro do conceito de território, principalmente se o objetivo é a formulação de políticas públicas que venham transformar e dinamizar comunidades específicas.

Assim, a regionalização é entendida como um processo que tem dentre seus objetivos mostrar que a análise teórico-metodológica do desenvolvimento de regiões é fundamental para o aparecimento de políticas que venham proporcionar o bem-estar social e melhor condição econômica da região. Assim sendo, o estabelecimento de critérios e a sua estabilidade na análise regional são importantes para a melhor gestão de planejamento regional.

Complementando se faz importante a reflexão do que afirma Paasi (*apud* Bandeira, 2004: 38), “o estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, acompanhado pela consciência regional da sociedade local, constitui a etapa final do processo de institucionalização”. Para esse autor, neste estágio consolida-se a existência de uma identidade regional, que se refere tanto à base física e material (natureza, paisagem, cultura, economia, etc.) quanto à esfera mental, que envolve a fixação de uma imagem da região, tanto entre seus habitantes quanto entre os de outras áreas. Ainda para este mesmo autor, Paasi (2011), há três elementos importantes a ser considerados na identidade regional e nas relações com as ações políticas: aspecto cognitivo (as pessoas precisam estar conscientes da região e limites para se distinguir das outras regiões); aspecto afetivo (como as pessoas se sentem em relação à região e qual o grau de pertencimento), e aspecto instrumental (a região é utilizada como base para mobilizações e ações coletivas em busca de objetivos sociais, políticos e econômicos).

Todos esses elementos devem estar presentes no processo de organização do território, não importa se o projeto vem do plano nacional ou estadual. Os arranjos regionais também devem levar em conta, que é necessário envolver a comunidade afetada, visando garantir a continuidade dos projetos, a consolidação das políticas traçadas para cada território e o agrupamento de atores locais e regionais que devem estar suficientemente conscientes de que a intervenção destes é fundamental e indispensável no processo de construção das políticas de interesse comum do território delimitado.

3. Resultados e Discussões

3.1. Lisboa e Vale do Tejo

O fato de não terem sido instituídas as regiões administrativas previstas na Constituição da República Portuguesa de 1976, fez com que Portugal se caracterizasse ao longo dos anos por uma administração pública extremamente centralizada, embora passe a imagem que com a desconcentração de alguns ministérios isto não ocorra. Aliado a isto, existe uma grande dificuldade para entender a desconcentração regional em Portugal em função de não existir nenhuma norma geral sobre o formato, sendo que cada ministério adota sua própria solução, nem sempre de forma homogênea e por isto mesmo, apresentando diferenciações territoriais, como por exemplo, o que ocorre com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e as direções regionais de Educação ou da saúde, as quais obedecem unicamente o princípio da Administração departamental.

Conforme Caupers (1994), as principais deficiências organizativas da administração periférica do Estado no continente Português residem, essencialmente, numa excessiva desmultiplicação funcional do território, nas insuficientes competências de que dispõem os dirigentes das unidades periféricas, no déficit de coordenação e na rigidez da estrutura territorial da organização.

Assim, apesar das várias iniciativas de redefinição regional não referendada e nem institucionalizada, foi em 1989 que se definiram as regiões para fins estatísticos da União Europeia, denominadas NUTs, estabelecendo como unidades de primeiro nível, o Continente, a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira. Em segundo nível, cinco regiões sendo equivalente as da atuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, ou sejam: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. As NUTs III foram configuradas através do agrupamento de concelhos (municípios), utilizando-se apenas como referencial inicial os dezoito distritos já existentes. Hoje no continente Português são vinte e oito NUTs do nível III com as mesmas vinte e oito Comunidades Intermunicipais (CIM), que abordaremos mais adiante.

Rejeitado o referendo para institucionalização das regiões administrativas em 1998 conforme preceituava a constituição, o que vem ocorrendo atualmente é uma diversidade de níveis territoriais. O mais utilizado tradicionalmente são os distritos, constituindo-se na base territorial de muitos serviços desconcentrados da administração central. Outras opções territoriais são em base territorial com agrupamentos de distritos ou ao equivalente as NUTs II, em número de 5 (cinco) no

continente português, cuja divisão nem sempre coincide com as fronteiras distritais. Dentro deste conceito, há ainda inúmeras variáveis, dependendo do objetivo dos serviços regionalizados.

Conforme Ferrão (2002: 158) fica entendida “a recusa do processo de regionalização em função do nível regional proposto ser atípico face as espacialidades macrorregionais reconhecidas pelos portugueses, e ao mesmo tempo, não foi considerada como sendo uma recombinação de efeitos operatórios úteis do ponto de vista do quotidiano das pessoas e das organizações”. Assim, o processo de desconcentração portuguesa encontra-se limitado. Menos de 10% da administração está desconcentrada e, além disto, em numerosos modelos de organização territorial.

Ainda há a considerar outro fator importante conforme destaca Gaspar (1993: 10) quando afirma que “Mais do que regionalismo, a característica mais notável da territorialidade dos portugueses é o localismo, que se manifesta frequentemente em dois níveis institucionalizados: freguesias e concelhos”, até em função da sua história neste sentido.

Por sua vez, Reis (2005: 68) coloca que “O Estado Central que encontramos a nível regional é o Estado das delegações regionais sectoriais, tendencialmente uma por cada ministério. Não há, neste quadro apenas verticalmente organizado, um nível de coordenação à escala regional. Verdadeiramente, cada departamento regional da Administração (incluindo as Comissões de Coordenação) é não mais do que uma extensão do respectivo ministério”.

Ainda, segundo relatório produzido para a Reforma da organização territorial da Administração do Estado, coordenada por Nuno Vitorino (2001: 12): “a existência, sem racionalidade objectiva, de grande diversidade nas bases territoriais utilizadas para a implantação de serviços desconcentrados – NUTs II, Distritos, Agrupamentos de Distritos e outros territórios, suscita dificuldades de compreensão da organização da administração por parte dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais e das inerentes dificuldades que se colocam em aceder aos serviços desconcentrados, enormes disfunções e deseconomias e grandes dificuldades de diálogos, articulação e coordenação inter-sectoriais”.

Para exemplificar, a região objeto deste estudo classificada como NUT II, compreendendo cinco regiões Estatísticas do nível NUT III que são: Grande Lisboa, Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Oeste, Península de Setúbal, as quais congregam cinquenta e dois Concelhos e quinhentos e trinta e cinco freguesias é representado em forma nas figuras 1, 2, e 3 onde caracteriza-se os desencontros territoriais.

Fato importante a ser referenciado é a questão da alteração da NUT II, no ano de 2002, a qual teve por finalidade apenas os programas operacionais do QREN 2007-2013, não se configurando base para a desconcentração da administração do Estado ou coordenação das políticas de desenvolvimento regional. Reforça-se aí um grande desencontro, porque a CCDR Lisboa e Vale do Tejo a qual planeja o desenvolvimento da região com um todo não executa estas políticas ficando estas ao encargo da CCDR do Oeste e CCDR do Alentejo.

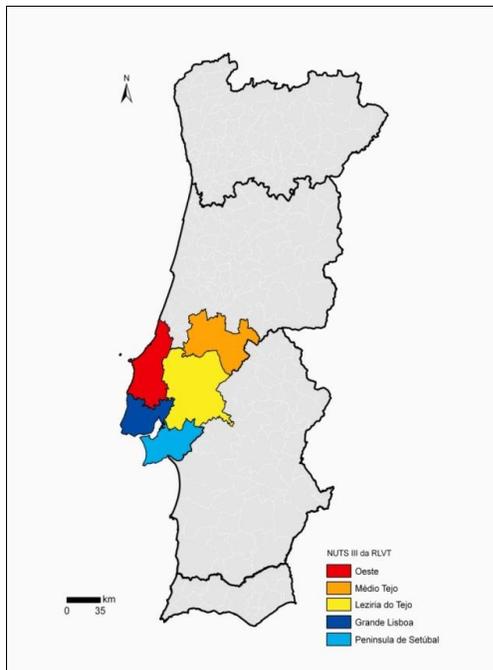


Figura 1 - Caracterização espacial da região de Estudo Região de Lisboa e Vale do Tejo
Fonte: CCDR-LVT – 2013

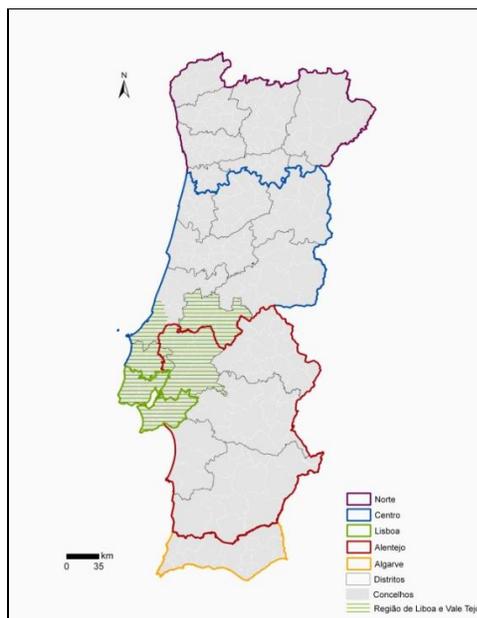


Figura 2 - Caracterização espacial dos conflitos existentes na área de Estudo
Fonte: CCDR-LVT – 2013

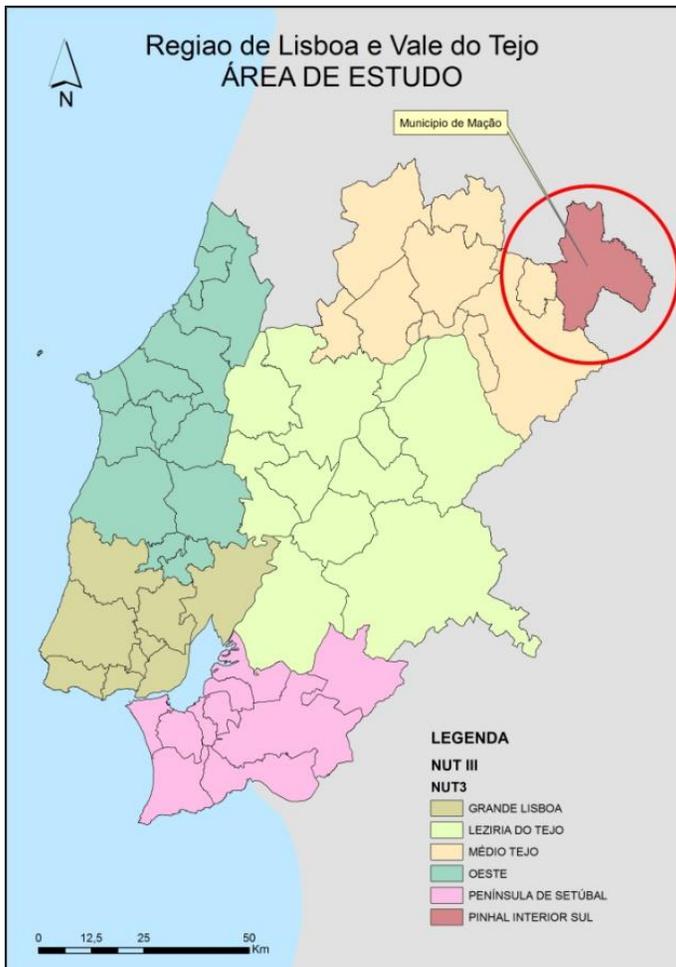


Figura 3 - Caracterização da Área de Estudo com destaque para um dos municípios com conflito territorial (Mação)

Elaboração: Márcia Regina Sartori Damo

O que pode ser identificado tal como ocorre no Brasil, nas suas diversas regiões, Portugal também não possui instâncias regionais com efetivas atribuições de coordenação de políticas públicas com competências específicas, mandato e governação. O que existe atualmente, são vinte e oito comunidades intermunicipais, nas mesmas regiões das NUTs II, incentivadas pelo Governo Central para serem instituídas, em função dos Fundos Estruturais da União Europeia. Foi uma ação coordenada pelo governo central, mas que em muitos casos não possuem papel reconhecido e condições financeiras, técnicas e especialmente políticas de uma gestão integrada ao nível regional na formulação e na execução das políticas públicas.

3.2. Região Oeste do Estado de Santa Catarina - Brasil

O Estado de Santa Catarina, não difere do que encontramos em Portugal, mesmo com a reforma constitucional (2003) criando regiões administrativas e a instalação de secretarias de desenvolvimento regional em trinta e seis regiões catarinenses. O processo que tinha como objetivo a descentralização e desconcentração do poder e a municipalização de ações não ocorreu efetivamente tendo em vista os poderes limitados ocasionados pela inexistência da descentralização do Orçamento do Estado, bem como de um projeto legítimo e democrático de escolha dos seus dirigentes. No Oeste de Santa Catarina as figuras 4, 5, 6, 7 e 8 demonstram, de forma a exemplificar, a sobreposição de situações de conflitos verificadas na área pesquisada, em relação às bacias hidrográficas, às secretarias de desenvolvimento regional (SDR), à regionalização das Associações de Municípios, muitas existindo há mais de 30 anos quando foram instituídas as novas regiões catarinenses e as mesorregiões geográficas/IBGE.

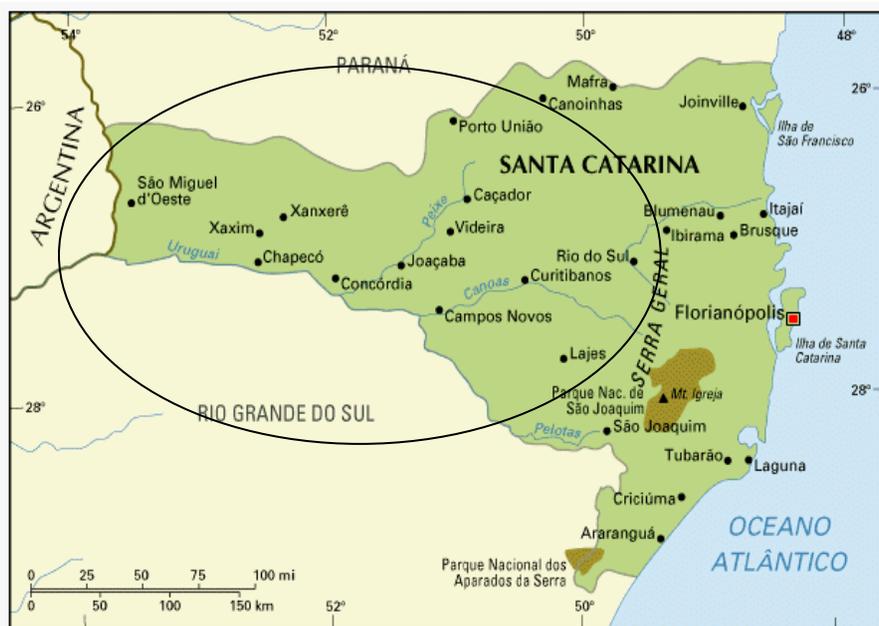


Figura 4: Caracterização espacial da área de estudo no Estado de Santa Catarina – Brasil

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento de Santa Catarina

Em outros tantos recortes poderiam ser demonstrados os conflitos territoriais. Eles ocorrem tanto em Portugal como em Santa Catarina, de uma forma bastante clara e que se repetem. Outra questão fundamental que se identifica é em relação às sedes regionais que abrigam as instituições desconcentradas e que nem sempre são coincidentes mesmo com recortes territoriais similares. Isto, sem dúvida para a

população que se utiliza dos serviços e que é atingida por determinada política pública, se reveste de um fator de dificuldade para o entendimento e para melhor integração da comunidade local.

A questão fundamental que se coloca é a fragmentação territorial com vários arranjos e recortes a qual foi aprofundada após a implementação das secretarias de desenvolvimento regional, provocando que processos legítimos, de base local, antes existentes em várias regiões do Estado Catarinense, como na região oeste, fossem gradativamente substituídos pelo processo governamental. A transversalidade necessária, a identidade territorial, o sentimento de pertencimento e a endogenia, foram relegados a um segundo plano, provocando esvaziamento em propostas e projetos históricos no processo de construção do desenvolvimento regional a partir do local. o qual sem dúvida, daria sustentabilidade e maior garantia de resultados efetivos.

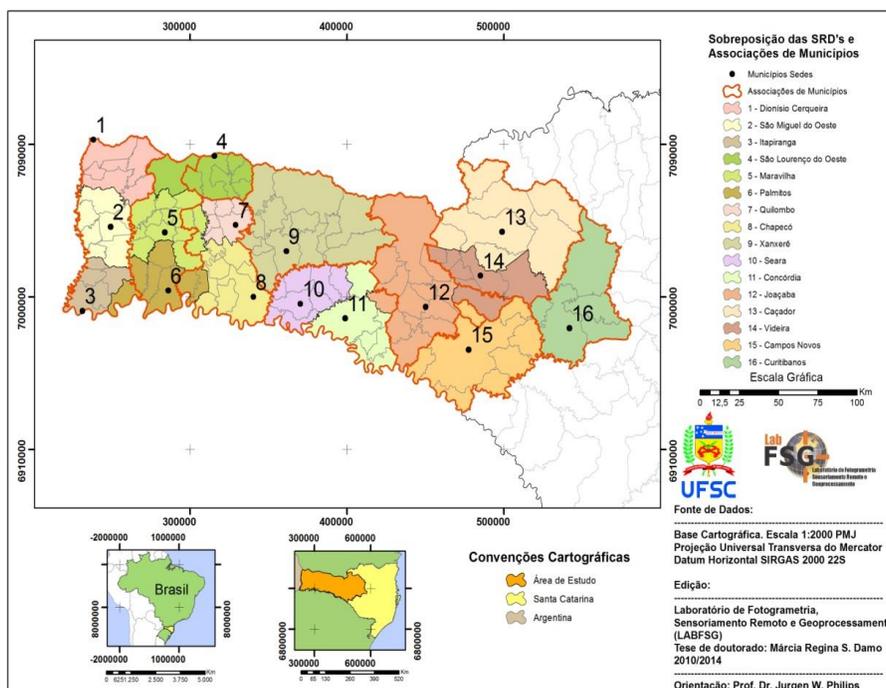


Figura 5 - Caracterização espacial da área da pesquisa em Santa Catarina -Sobreposição das Associações de Municípios e Secretarias de Desenvolvimento Regional – 2014
Elaboração: Marcia Regina Sartori Damo

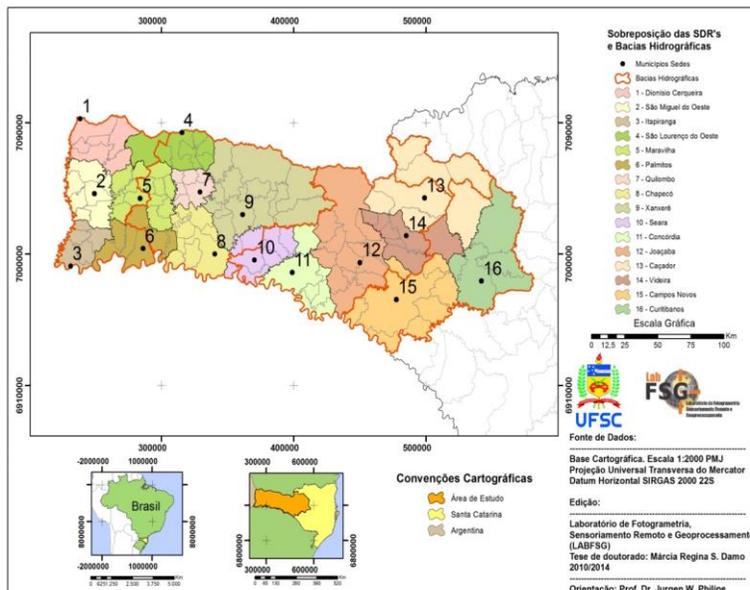


Figura 6 - Caracterização espacial da área da pesquisa em Santa Catarina - Sobreposição das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e Bacias Hidrográficas – 2014
 Elaboração: Márcia Regina Sartori Damo

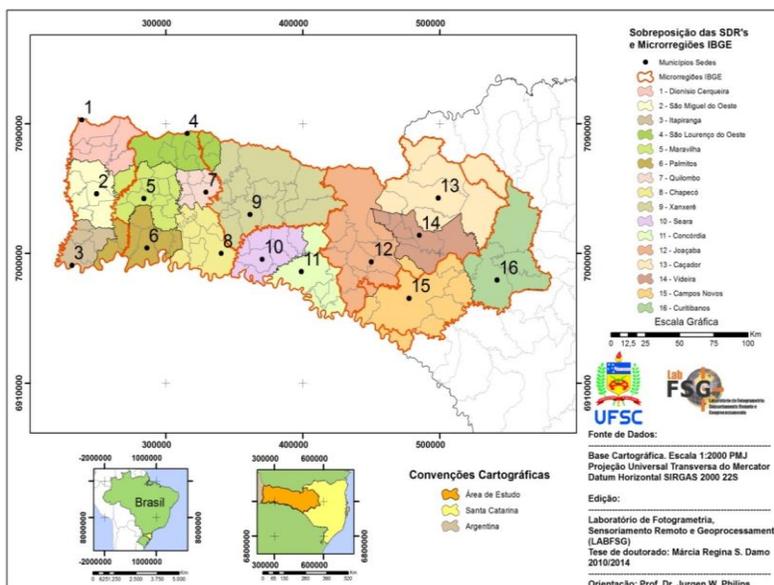


Figura 7 - Caracterização espacial da área da pesquisa em Santa Catarina - Sobreposição das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e Microrregião do IBGE – 2014
 Elaboração: Márcia Regina Sartori Damo

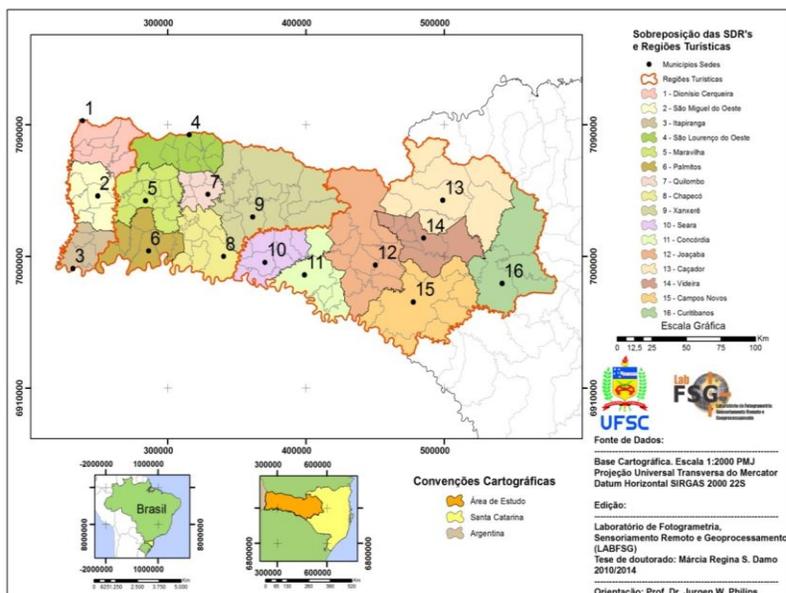


Figura 8 - Caracterização espacial da área da pesquisa em Santa Catarina - Sobreposição das Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e Microrregião do IBGE – 2014
 Elaboração: Marcia Regina Sartori Damo

As figuras 5, 6, 7 e 8 demonstram as sobreposições das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional com as Associações de Municípios, Bacias Hidrográficas, Microrregiões do IBGE (base estatística nacional) e os Territórios Turísticos, os quais são trabalhados de forma individualizada causando conflitos municipais nas suas políticas de desenvolvimento local e regional.

4. Considerações Finais

A adequada operacionalização destas regiões depende sem dúvida de vários fatores citados ao longo do artigo e de tantos outros como a extensão territorial, porte demográfico, número de municípios, aspectos físicos ambientais o que através de cartografia temática em muito poderia contribuir para uma tomada de decisão mais inteligente.

Sabe-se que não existe o recorte perfeito, mas a problemática da gestão eficiente e eficaz sem dúvida passa pela questão da desconcentração da administração pública, e fatores como a definição dos arranjos regionais que podem potencializar oportunidades encontradas nos territórios tais como ativos endógenos, sentimento de pertencimento e possibilidade de parcerias concretas. A falta de simetria tanto no Estado Português como em Santa Catarina, no Brasil, tem causado, em função da falta de coordenação horizontal e da transversalidade necessária a implementação das políticas públicas, a incompreensão por parte dos cidadãos e dos agentes empresariais pela dificuldade de diálogo e articulação. Portanto, a

fragmentação territorial causa enormes conflitos no processo de desenvolvimento regional por tantos fatores colocados ao longo deste artigo.

Reforça-se ainda que a regionalização pode interferir no processo de busca do desenvolvimento, por depender do protagonismo local, que deverá ser perseguido através de estratégias e políticas públicas eficientes, especialmente aquelas que têm como princípio fundamental a democracia participativa. E, neste sentido, a regionalização como parte fundamental para o processo de modernização da administração pública e aprofundamento do sistema de democracia participativa poderão ser potencializados pela descentralização de recursos e desconcentração do poder e deve servir para que o Estado possa respeitar diferenças e incorporar as propostas da população que vive numa porção do seu espaço, base para mobilizações e ações coletivas em busca de objetivos sociais, políticos e econômicos.

Cada vez mais a geografia moderna vem entendendo regiões como construções sociais e processos contingenciais históricos, não apenas dados naturais e permanentes como estrutura de identidade. O reconhecimento legal, as combinações simbólicas, as práticas regionais continuadas poderão ser fatores preponderantes para a consolidação do território.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, C. C. (2007), *Discutindo o conceito de região*, Estação Científica Online, Juiz de Fora.
- BANDEIRA, Pedro Silveira (2004), *As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: Considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais*, UFMG, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Belo Horizonte.
- CASTRO, I. E. de (1994), Problemas e alternativas metodológicas para a região e para o lugar. in: SOUZA, M. A. A. de, *Natureza e sociedade de hoje: uma leitura geográfica*, 2ª edição, Hucitec, São Paulo.
- CAUPERS, J. A (2004), *Administração Periférica do Estado*, Lisboa.
- CUNHA, L. A. G. (2002), Sobre o conceito de Região, in: *Revista de Historia Regional*, Vol. 5, nº 02. 2000. Disponível na internet: <<http://www.rhr.uepj.br/v5n2/cunha.htm>>, acesso em dezembro de 2012.
- FERRÃO, J. (2002), Portugal, três geografias em recombinação, in: *Lusotopie*, Vol.2, Universidade de Lisboa, Lisboa.
- FERRIER, J. P. (1984), *La géographie, ça sert d'abord à parler du territoire ou le métier des géographes*, Edsud, Aix-em-Provence.
- GASPAR, J. (1993), Geografia e Ordenamento do Território – dos paradigmas aos novos mapas, in *Colóquio/Ciências*, nº. 13, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- GOMES, Paulo C. da C. O. (1995), Conceito de região e sua discussão, in: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- KAYSER, B. (1966), A região como um objeto de estudo da geografia, in: GEORGE, P. *et al.*, *A geografia ativa*, Difusão Européia do Livro, São Paulo.
- OCDE (2008), *Estudos Territoriais da OCDE: PORTUGAL*, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Lisboa.

- PAASI, Anssi e ZIMMERBAUER, Kaj.(2011), *Theory and Practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions*, University of Oulu, Oulu.
- REIS, J.(2005), *Estudo: Governação Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais*, Lisboa.
- RICHARDSON, H.(1975), *Economia Regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional*, Zahar, Rio de Janeiro.
- VITORINO, Nuno (coord.) (2001), *Relatório final da missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado*, Lisboa.

Periódicos, Boletins Informativos, Revistas produzidos pelo Ministério da Integração Nacional, 2003 a 2010.

Legislação consultada:

- Constituição Federal, 1988. República do Brasil.
- Constituição Estadual de Santa Catarina 1989.
- Lei Complementar nº 143, da reforma administrativa do Estado de Santa Catarina, 2003 e suas alterações.
- Leis, periódicos, acordos e tratados referente a Política Regional Europeia.
- Decreto Lei nº 46/89 do Ministério do Planeamento e da Administração do Território – Cria as Nuts no Estado Português.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 146/2001.
- Lei nº 46/2008 Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
- Lei nº 45/2008 Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis nº 10/2003 e nº 11/2003 de 13 de maio.