

A DEFINIÇÃO DOS RECORTES REGIONAIS E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Rógis Juarez Bernardy

Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC

Eliane Salete Filippim

Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC

Resumo:

Não existe um consenso em torno de uma estratégia de regionalização para alicerçar os projetos de desenvolvimento em nível nacional tampouco regional. Assim, este estudo visa oferecer uma reflexão diante da dificuldade de estabelecer qual seria o recorte regional adequado para embasar o planejamento do desenvolvimento de uma dada região. Possui como objetivo principal analisar as distintas formas de regionalizações adotadas por órgãos públicos, e o cenário da pesquisa, é a microrregião geográfica de Chapecó, estado de Santa Catarina, do IBGE, composta por 38 municípios. Em termos metodológicos se constitui como uma pesquisa quantitativa, em dados secundários e se utilizou a técnica de Sistemas de Informações Geográficas, por mapas temáticos com os respectivos quantitativos integrados. No interior da microrregião geográfica de Chapecó, foram analisadas as multirregionalizações institucionais das Associações de Municípios e das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Constatou-se que não existe uma relação de identidade territorial entre as Associações de Municípios e as Secretarias de Desenvolvimento Regional. Além da seção introdutória, a pesquisa é composta por uma revisão bibliográfica, a descrição do processo metodológico, as análises quantitativas, acompanhadas de mapas temáticos, a conclusão e finalmente pelas referências.

Palavras chave: Desenvolvimento. Regionalização. Associação de Municípios e Secretarias de Desenvolvimento Regional.

1 Introdução

Longe de ser uma unanimidade, a forma como se estabelece um recorte regional para alicerçar um projeto de desenvolvimento traz, amiúde, questionamentos sobre a sua pertinência, legitimidade e coerência. Considera-se, neste estudo, que a construção de uma região não é obra do acaso, mas sim produto de um contexto histórico e geográfico. Não se pode argumentar que há regiões naturais ou que as demarcações de territórios correspondem a uma visão consensual de todos os atores sociais envolvidos (FILIPPIM, 2005).

Este estudo pretende oferecer uma reflexão diante da problemática de estabelecer qual seria o recorte regional adequado para embasar o planejamento do desenvolvimento de uma dada região, especialmente em territórios com diversidade acentuada na sua organização espacial, em relação aos seus contextos culturais, socioeconômicos, ambientais, políticos e geográficos. Desta forma, considera-se que a forma adotada para a regionalização tem um papel essencial para processos de desenvolvimento mais equitativo, contribuindo para a redução das assimetrias regionais.

No que diz respeito ao planejamento do desenvolvimento, uma preocupação básica é à coleta sistematizada de informações socioeconômicas, como base para a formulação e implantação de políticas públicas, para a orientação de empreendedores e agentes públicos e para a concretização de ações necessárias ao desenvolvimento das regiões.

Tanto para o planejamento do desenvolvimento, quanto para a montagem de séries estatísticas que permitam o conhecimento quantificado da realidade, da sua evolução e das tendências para embasar a tomada de decisão dos agentes públicos, é importante a divisão territorial em regiões estáveis e contínuas que sejam tecnicamente e consensualmente estabelecidas, estáveis e contínuas. Uma condição ideal para essa regionalização seria a adoção, pelas instituições que se têm protagonismo ao fomento, de um recorte territorial construído com a participação dos atores envolvidos, sobretudo aqueles que residem no território em questão, evitando as multirregionalizações e, em muitos casos, a sobreposição de diferentes recortes espaciais na formulação, gestão e aplicação de diferentes políticas públicas.

Não há dúvida que no Brasil e, por conseguinte, no estado de Santa Catarina, a questão da regionalização não está integralmente solucionada, bastando observar os resultados dos debates que antecederam a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012). A definição em torno de qual é o recorte regional a ser atendido

por determinada política ganha importância ainda mais quando relacionada à gestão municipal, uma vez que os serviços públicos mais complexos estão disponíveis em cidades polos (centralidade das múltiplas regionalizações), que geram dificuldades de sua identificação para os agentes públicos.

Neste sentido, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar as distintas formas de regionalizações adotadas por órgãos públicos, na microrregião geográfica de Chapecó, Santa Catarina, composta por 38 municípios (IBGE, 1990).

O aporte metodológico se constitui como uma pesquisa quantitativa, com base em Sistemas de Informações Geográficas (mapas temáticos com os respectivos quantitativos integrados) e considera os seguintes elementos de análise para o estudo da adoção de recortes de regionalizações que se adicionam à microrregião geográfica de Chapecó (composta por 38 municípios – IBGE, 1990). Associações de Municípios (AMOSC, AMERIOS e AMNOROESTE) e Secretarias de Desenvolvimento Regional (de Chapecó, de Palmitos, de São Lourenço do Oeste, de Maravilha e de Quilombo). Observa-se que foram escolhidas, para este estudo de caso, apenas duas modalidades de recorte praticados nesta região, entretanto, se reconhece a existência de inúmeras outras.

Como resultado, constatou-se que não existe uma relação de identidade entre as Associações de municípios, em número de três e as Secretarias de Desenvolvimento Regional, em número de cinco, quando se consideram os recortes regionais utilizados, formando um mosaico complexo de recortes territoriais que inclusive extrapolam a Microrregião de Chapecó estipulada pelo IBGE.

2 Revisão Bibliográfica

As ações das instituições relacionadas ao desenvolvimento normalmente acontecem com base em três ambientes federativos: a Nação, os Estados e os Municípios. Entretanto, outras unidades de regionalização são utilizadas na formulação e implementação de políticas públicas sem a existência de convergência entre elas, originando uma série de dificuldades, tais como: sobreposição ou espaços desprovidos de investimentos, duplicação de esforços técnicos e políticos na elaboração de projetos para a motivação do desenvolvimento, inibição da criação de uma identidade regional, desarticulação dos agentes públicos locais, entre outras.

De acordo com Rocha Neto; Borges (2011), diferentes instituições da esfera pública federal vêm se debatendo em torno de seus recortes espaciais multiescalares prioritários na

formulação de políticas especializadas e setoriais, gerando uma diversidade de espacializações e regionalizações que ora se superpõem, ora são disjuntas e contraditórias, causando a impressão de desarticulação entre as instituições que, em última instância, deveriam dialogar entre si (solidariedade entre os lugares) nos processos de ordenamento territorial e, conseqüentemente, de estabelecimento de políticas públicas voltadas para o planejamento do desenvolvimento regional.

Na discussão sobre a regionalização emerge a necessidade de compreensão do território, uma vez que se apresenta como a base para os processos de regionalização, não apenas por sua natureza física. Para Haesbaert (2004), o território se caracteriza como um espaço que não pode ser considerado estritamente natural, nem unicamente político, econômico ou cultural: deve ser concebido por meio de uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões, a da sociedade e a da própria natureza. O conceito de território pressupõe a existência de relações de poder, sejam elas definidas por relações jurídicas, políticas, sociais ou econômicas (EGLER, 2003) e não mais aquele entendimento tradicional vinculado apenas ao ambiente físico, ao contrário, faz-se necessário considerar toda a trama de relações visíveis e invisíveis que se processam sobre ele e que forma as redes de conexão entre as diferentes regiões e também no âmbito intrarregional.

Para além do território, outro entendimento necessário nos processos de regionalização, diz respeito à noção de região, que está relacionada a dois princípios fundamentais: o de localização e o de extensão de certo fenômeno, ou ainda uma referência aos limites habituais atribuídos à diversidade espacial. A região também tem um sentido conhecido como unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce frequentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados (GOMES, 2003).

Para Gomes (2003), às regiões funcionais, se interligam se interconectam e não são vista sob o caráter da uniformidade espacial, entretanto, das múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado. Reis ([entre 2005 até 2010], p. 10) ao mencionar as dimensões das estruturas das dinâmicas territoriais (a proximidade e o contexto e a densidade), conceitua o “polimorfismo estrutural, que é a capacidade que os territórios possuem em produzir diferenciações no seu interior, com base em ordens mais vastas”. Parte desta perspectiva surge com a valorização do papel da cidade como centro da organização espacial, ou seja, o comando da região acontece a partir da decisão tomada no ambiente urbano. Assim sendo, “as cidades organizam a sua *hinterlândia* (sua área de

influência – região polarizada) e organizam também outros centros urbanos de menor porte, em verdadeiro sistema espacial”, hierarquizado e assimétrico. Para Gomes (2003, p. 64 e 70), “as regiões são o resultado da divisão do espaço e que é em princípio submetido essencialmente sempre às mesmas variáveis, definindo-se, pois, através desta divisão um sistema espacial classificatório, uniforme e hierárquico”.

Além deste aspecto, para Haesbaert (2006) a região deve ser vista como um produto de um processo social determinado que, expresso de modo complexo no espaço, define-se também pela escala geográfica e o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político e econômico do espaço e a sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente desarticulados. Neste sentido, os condicionantes históricos e as forças presentes num determinado espaço, acabam por modelar os limites de uma região que passam a ser aceitos e legitimados à medida que dão respostas as demandas nela gerados.

Um dos parâmetros para melhor compreender a região é o definido pelos modos de produção. A região passa, então, a ser entendida como uma categoria de análise que permite apreender como uma mesma forma de produção ocorre em diversas partes, reproduzindo-se de acordo com suas especificidades regionais. A região deve, pois, ser entendida como uma estrutura flexível, cujos limites não são necessariamente fixados em termos geográficos ou jurisdicionais, mas em função de múltiplos aspectos, tais como: fatores produtivos predominantes, fuga de fatores regionais de produção, demandas locais, articulações sociais, empreendimentos comuns, desafios competitivos e negociações com instâncias supra-regionais e articulações políticas direcionadas ao desenvolvimento (região de planejamento) (GIL; OLIVA; SILVA, 2007).

No ambiente deste estudo se evidencia uma configuração regional fortemente marcada pelas assimetrias entre os municípios, do ponto de vista econômico, ou seja, no padrão, na tipologia e na diversidade de atividades econômicas, na variação populacional (retração e concentração), na localização dos equipamentos públicos (oferta de serviços) e na própria (in)capacidade de atuação dos agentes públicos, determinadas pela aptidão própria de investimentos (no caso de pequenos municípios a mesma normalmente é restrita). Neste sentido, a política pública dos diferentes setores deveria ser “*entendida como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilíbrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, [...] los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas e com problemas de atraso*” (PUJADAS; FONT, 1998, p. 53).

Outro fator determinante na configuração regional é a ausência de planejamento do desenvolvimento a partir das bases da regionalização instituída pela microrregião geográfica do IBGE (1990), pelas diferentes instituições, como as prefeituras municipais que as compõem, uma vez que os municípios são geridos eminentemente com base nos cenários do interior de seus territórios. De acordo com Bezzi (2004), a divisão regional deveria oferecer aos planejadores novos subsídios válidos para a política de desenvolvimento regional, definição de um sistema hierarquizado de divisões para políticas regionalizadas de desenvolvimento, como para orientar a racionalização dos suprimentos dos serviços públicos e de infraestrutura.

Para Paiva (2008), a regionalização com vistas ao planejamento do desenvolvimento é aquela que facilita e alavanca a percepção da ‘utilidade da solidariedade’ territorial por parte dos agentes políticos e econômicos habitantes de determinado território e a instrumentalização para a estruturação de um sistema de planejamento assentado na mobilização de recursos disponíveis no território e controlado por agentes sociais que vivem no mesmo. Para Bernardes (s/d) apud Bezzi (2004, p. 289) “a regionalização é um instrumento ou estratégia de ação para a complementação de uma política de desenvolvimento regional, assim como para o planejamento setorial, ou demais intervenções no espaço territorial”.

Ressalta-se que o IBGE tem um sistema de regionalização construído tecnicamente, apresentando as correspondentes séries estatísticas (agrupamento formal para tabulação de dados populacionais, indicadores econômicos, sociais, ambientais, entre outros). Assim, tem-se por parte do IBGE as mesorregiões, seis em Santa Catarina, subdivididas em microrregiões geográficas, em número de vinte, que obedecem não mais ao critério de homogeneidade, mas ao de polarização ou funcionalidade (IBGE, 1990). As microrregiões geográficas do IBGE também foram se modificando, uma vez que na fase de constituição se acrescentaram territórios com a incorporação de novos municípios, até após a metade da década de 90, portanto, não foram continuamente estáveis.

Nesse sentido, para Resende (2013), as intervenções no território exigem uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais, locais ou outro ente público regional) e demais entes privados que perpassa muitas vezes os limites administrativos. Para o autor, avaliar os impactos das diversas intervenções de políticas públicas no território é importante para se ter uma ideia mais precisa sobre como estas políticas (tanto as regionais quanto as não espaciais

explicitamente) influenciam na dinâmica do desenvolvimento da região. Saliente-se que as avaliações, a partir de indicadores, podem ser divididas em diversos níveis de complexidade que terminam com um julgamento se a política (ou um programa específico) funciona, ou seja, soluciona o problema, ou pelo menos o reduz.

Considerando que os arranjos de cooperação de base territorial podem ser uma alternativa para o desenvolvimento das regiões, torna-se relevante examinar a natureza das diferentes estratégias de regionalização (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

Para Covarrubias Moreno (2007), no que diz respeito à cooperação, formação de consórcios intermunicipais e redes de cooperação, na tomada de decisão sobre investimentos públicos, para além da formação de uma rede de agentes públicos, existe a necessidade de avanços para a integração social. Na atualidade, “expressiva parte destas políticas são do tipo *top down*, sendo realizadas por meio de decretos governamentais – nas quais, por conseguinte, predomina o procedimento formal” e, por outro, “o planejamento é organizado de modo mais ou menos informal, desempenhando o governo apenas um papel de menor importância, porventura estratégico, no processo total de decisões da comunidade.” (FRIEDMANN, 1959, p. 11 apud VARGAS; MOSER, 2012). Para Covarrubias Moreno (2007, p. 15):

Existe un amplio consenso en el sentido de que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables, si la población a la que se encuentran dirigidos no se involucra en su diseño y ejecución. Si bien La descentralización mejora las oportunidades de participación social al acercar el poder y los recursos al lugar en que se generan las demandas y se gestionan los servicios, ésta tiene en la participación una de sus condiciones esenciales, por lo que existe entre ellas una suerte de relación simbiótica. Es esencial, por tanto, interconectar la administración pública a la sociedad a la luz de la conveniencia de lograr la cooperación para alcanzar determinados objetivos o producir ciertos resultados.

Com base na iniciativa da sociedade civil catarinense, na década de 1960, surgiu uma modalidade de cooperação regional, por meio da organização de redes de articulação de base territorial, que congregavam entidades públicas e privadas com o intuito de fomentar o desenvolvimento, e no início dos anos 1990, estas redes tomaram a forma de fóruns e agências de desenvolvimento: as sub-regiões do Estado foram os cenários para o funcionamento estes mecanismos de cooperação regional (FILIPPIM; ABRUCIO, 2010). Na década de 1960, também foram instituídas as Associações de Municípios, sendo que estas não foram organizadas com base em regionalização pré-existentes (como do IBGE), uma vez que havia alterações do número de municípios, pela formação de novas unidades administrativas e pela maior identificação política regional (alianças políticas regionais),

sendo que era usual a migração de municípios de uma Associação para a outra (a partir da metade da década de 1990 se estabilizaram em relação à quantidade de integrantes).

No estado de Santa Catarina, a questão da regionalização também não está integralmente resolvida, uma vez que a maioria das instituições que atuam no território constrói seu próprio sistema, desconsiderando as ações pelo desenvolvimento regional anteriormente realizadas e as condições típicas de cada território. Percebe-se que o estado catarinense apresenta uma numerosa série de divisões territoriais, além das oficiais do IBGE, como as definidas pelas Associações de Municípios, a dos Fóruns de Desenvolvimento Regionais, a das Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), a das regiões do turismo, a das regiões administrativas da EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina), a das bacias hidrográficas e ainda outros recortes promovidos por instituições governamentais relacionadas ao desenvolvimento (LOCH et. al. 2000 e ZAMPIERI; MIOR; NEUMANN, 2003). Outro aspecto a ser mencionado é que os recortes regionais também são estabelecidos pelos diferentes entes federados: União, Estados e Municípios, bem como pelos seus respectivos ministérios e secretarias, muitas vezes sem consulta recíproca e sem observar divisões regionais já consensuadas e legitimadas nos territórios.

Esta múltipla forma de estabelecer recortes regionais acaba por gerar a inexistência de uma rede única, articulada e coordenada regionalmente, para a tomada de decisão em relação ao desenvolvimento das regiões, aliada a uma organização de agentes públicos, considerando os investimentos regionais, tais como na identificação e captura de recursos em fontes externas, projetos de infraestrutura regional, como centros tecnológicos, hospitais, escolas técnicas, questões relacionadas às cidades e ao meio ambiente, cancelados com a participação da comunidade. Assim, a implantação das políticas públicas se torna desarticulada e centrada, na maioria das vezes, no interior dos territórios municipais, sem convergência regional, inibindo “a maior equidade, solidariedade e coesão regional”, conforme prevê um dos princípios básicos do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 10)

O debate sobre cooperação e coordenação federativa revela-se importante para o campo do desenvolvimento regional, uma vez que o caráter de proximidade dos municípios que compõem a estrutura consorciada demonstra um aspecto característico da questão regional, ou seja, a continuidade territorial. A legislação para os consórcios públicos está prevista no Art. 241 da Constituição federal (1998), que ressalta que “por meio de lei os

consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos”, pode ser efetivada (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1988). Contudo, um dos temas que envolve o avanço da estratégia de consorciamento, tanto entre municípios quanto entre outros entes federados, é justamente qual região adotar para a coordenação de uma alternativa de cooperação na aplicação de determinada política pública.

Outra forma de regionalização importante presente no estado de Santa Catarina está centrada nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), criadas por meio do Decreto Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003, que estabeleceu uma nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo: implantação, descentralização e regionalização da estrutura administrativa. A execução das atividades da administração estadual passou a ser descentralizada e desconcentrada, segundo o executivo estadual, pela criação de 29 SDRs (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2003). Esta Lei complementar foi alterada pela Lei nº 000284, de 28 de fevereiro de 2005, que acrescentou mais uma SDR (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2005) e pela Lei nº 7 de maio de 2007 que criou mais seis SDRs, portanto, somando 36 secretarias, em 2007 (GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2007).

A regionalização pela via das SDRs não foi estabelecida com base em critérios técnicos, tampouco considerou as regionalizações pré-existentes como base para formação das mesmas, “inclusive em relação aos mecanismos sociais ativos existentes, como os Fóruns de Desenvolvimento Regionais” (THEIS; BUTZKE, 2012, p. 4). Outro indicador da fragilidade da regionalização das SDRs está vinculado ao aumento de Secretarias (fragmentação da regionalização de 2003 e posteriormente de 2005), em temporalidade breve, de apenas quatro anos, ou seja, as mesmas se multiplicaram. Nesta seara, na primeira versão da regionalização, a SDR de Chapecó (2003) possuía um território descontínuo, ferindo um dos princípios da regionalização, qual seja – o da contiguidade territorial.

Considerando a perspectiva da formação de uma rede de cooperação entre agentes públicos e demais atores para a promoção do desenvolvimento regional, a microrregião geográfica do IBGE, poderia ser adotada, pois apresenta determinadas características desejáveis: séries estatísticas de várias décadas, permitindo estudar a trajetória regional e realizar projeções e estudos de cenários prospectivos; permite ações que exige maior escala, como as de pesquisa e planejamento; quantidade desejável de municípios para

dispor dos recursos necessários para dar suporte a uma equipe de técnicos, além de oferecer sustentação ao seu funcionamento efetivo e as distâncias intrarregionais não são expressivas, facilitando a execução de planos e o monitoramento da região.

Finalmente, considera-se que as excessivas regionalizações institucionais relacionadas ao desenvolvimento contribuem para desorientar os agentes públicos e atores sociais de um dado território e inibem a formação de redes de cooperação interinstitucionais, especialmente dos pequenos municípios (perfil difundido na microrregião geográfica de Chapecó - SC). Desta forma, esta pesquisa está vinculada à análise das distintas sobreposições de dois tipos de recortes regionais instituídos por órgãos públicos na microrregião geográfica de Chapecó, Santa Catarina, com base na análise quantitativa, a partir de suporte de Sistemas de Informações Geográficas (SIG).

3 Procedimentos Metodológicos

Este estudo visa problematizar, com base no aporte quantitativo e em informações secundárias, manipuladas por técnicas de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), como os excessivos recortes regionais relacionados às políticas públicas de fomento ao desenvolvimento, influenciam na fragmentação territorial, interferindo, portanto, na formação de redes de cooperação interinstitucionais nos municípios na microrregião geográfica de Chapecó (SC).

Como restrição, ressalta-se que as interferências no contexto não consideraram as distintas temporalidades para a aferição da evolução das regionalizações, entretanto, dados secundários pontuais, a partir da última divisão regional realizada - a das SDRs (IBGE, 2007) - tampouco contemplou uma pesquisa qualitativa com os agentes públicos e demais atores, sendo que, este se constitui como objeto de futura investigação, tendo como foco a mesma estratégia de regionalização adotada pelo IBGE. Também foram eleitas neste estudo apenas duas formas de regionalizações, sendo que se reconhece a existência de inúmeras outras no interior desta microrregião geográfica.

Com relação à característica quantitativa da pesquisa, utilizaram-se dados secundários com temporalidade de 23 anos, do IBGE de 1991, 2000, 2010 (censos) e de 2014 (estimativa) para a contextualização regional. Também, fundamenta-se no uso de dados alfanuméricos e de evidências de base pontual, neste caso, de informações cartográficas da regionalização do IBGE (2007) e manipuladas por técnica de Sistemas de Informações Geográficas – *software Arqview 9.2* (mapas temáticos com os respectivos

quantitativos integrados), com os seguintes elementos de análise no interior da microrregião geográfica de Chapecó: Associações de Municípios (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina - AMOSC, Associação dos Municípios do Entre Rios - AMERIOS e Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina - AMNOROESTE) e Secretarias de Desenvolvimento Regional (de Chapecó, de Palmitos, de São Lourenço do Oeste, de Maravilha e de Quilombo), estas regionalizações vinculadas ao governo do Estado de Santa Catarina.

Desta forma, como estratégia de pesquisa, decidiu-se pelo estudo de caso único, sendo que se consideraram como unidade, a microrregião geográfica de Chapecó (SC) e as duas microrregiões institucionais no seu interior. Um estudo de caso não tem a pretensão de extrapolar seus achados generalizando-os para todo o universo do campo foco da pesquisa (YIN, 2010), entretanto, antes de promover aprendizado pode servir para gerar *insights* tanto para a área de conhecimento, neste caso da influência das multirregionalizações no desenvolvimento regional.

Mesmo sem ter a pretensão de extrapolar deste para outros casos, este caso foi escolhido uma vez que os pesquisadores já realizaram outros estudos sobre esta região, o que lhes permite maior familiaridade com o lócus da pesquisa. Este caso de recorte regional foi também escolhido por que nele se encontra uma tipificação exemplar da tese central deste estudo, qual seja, a necessidade de se refletir e consensuar o recorte regional a ser adotado para a aplicação de diferentes políticas públicas num território.

A especificidade deste estudo de caso está “[...] no tipo de questão que ele responde cujo foco de interesse está no específico”, (GODOY, 2010, p. 119), pois se trata de observar os recortes regionais presentes na microrregião de Chapecó (SC) buscando a sua interpretação. Considera-se, segundo Godoy (2010) que o estudo de caso é indicado quando os pesquisadores querem enfrentar problemas práticos como este, colocado pela disparidade de recortes adotados para a aplicação de políticas públicas em um mesmo território. A síntese da pesquisa é apresentada por meio das características, tópicos, descritores e modo de verificação podem ser verificadas do Quadro 1.

Quadro 1: Tópicos de verificação do caso estudado

Características	Tópico	Descritores	Modo de verificação
Contexto do estudo	<ul style="list-style-type: none"> • Captar informações teóricas do contexto da pesquisa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observação de aspectos teóricos de temas como o território, a região, o desenvolvimento regional e as formas de regionalização. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análises textuais.
Ambiente da pesquisa	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar informações populacionais da microrregião geográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterização dos aspectos da evolução populacional regional de 1991 até 2014, portanto, de 23 anos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise estatística.
Base de dados cartográficos	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar as distintas regionalizações existentes no ambiente de pesquisa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção das regionalizações objeto da pesquisa: <ul style="list-style-type: none"> - Associações de Municípios (3); - Secretarias de Desenvolvimento Regional (5). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise das características das duas regionalizações.
Sistema de Informações Geográficas (SIG)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar mapas temáticos com os respectivos quantitativos integrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de mapa de localização dos municípios. • Elaboração de mapa das Associações de Municípios. • Elaboração de mapa das Secretarias de Desenvolvimento Regional. • Elaboração de mapa de relacionamento de informações das Associações de Municípios e das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento das informações quantitativas alfanuméricas com os mapas temáticos.
Análise dos dados	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar análises com base em informações quantitativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação sucinta da microrregião geográfica de Chapecó. • Apresentação das análises de dados secundários em SIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análises das informações do SIG e o relacionamento de informações das distintas regionalizações.

Fonte: Os Autores (2014)

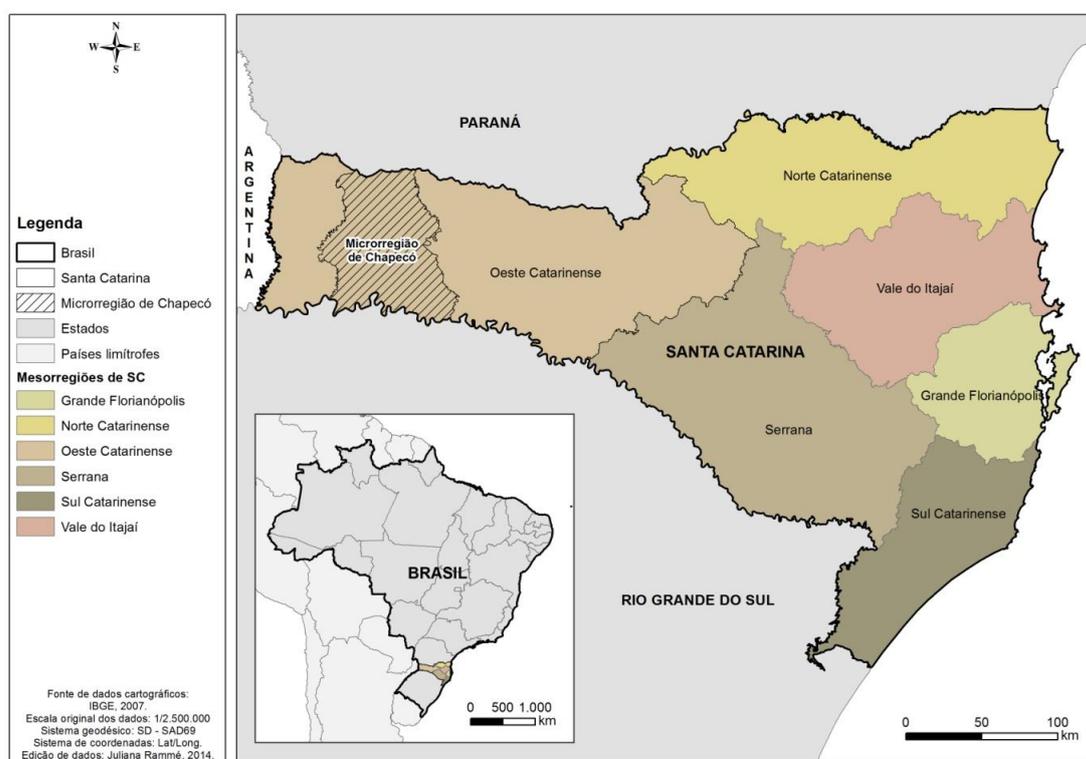
4 Apresentação e Análise dos Resultados

Neste bloco são apresentados os resultados da pesquisa com base em dados quantitativos e distribuídos em duas seções: contextualização do ambiente da pesquisa, com o aporte de dados populacionais e suas respectivas variações em intervalo de vinte e três anos e a apresentação dos mapas temáticos e as análises dos quantitativos das regionalizações da microrregião Geográfica de Chapecó (SC).

4.1 Contextualização do Ambiente da Pesquisa

Nesta fase anterior a análise quantitativa das estratégias de regionalização contidas na microrregião geográfica de Chapecó (SC), efetiva-se uma apresentação da dinâmica populacional, para a contextualização da região, sendo este apenas um indicador de desenvolvimento regional. O Mapa 1 demonstra a região de pesquisa, enquanto o Quadro 2 apresenta um panorama da variação populacional, entre 1991 e 2014, a partir de dados censitários e de estimativa populacional do IBGE.

Mapa 1: Microrregião geográfica de Chapecó (SC)



Quadro 2: Variação populacional de 1991 até 2014 na microrregião geográfica de Chapecó (SC)

Município	População total 1991	População total 2000	População total 2010	População total 2014	Variação populacional 1991 2014
Águas de Chapecó	6.443	5.782	6.110	6.346	-1,50%
Águas Frias	3.435	2.525	2.424	2.419	-29,57%
Bom Jesus do Oeste	2.356	2.150	2.132	2.158	-8,40%
Caibi	7.428	6.354	6.219	6.259	-15,73%
Campo Erê	11.062	10.353	9.370	9.098	-17,75%
Caxambu do Sul	6.365	5.263	4.411	4.118	-35,30%
Chapecó	109.961	146.967	183.530	202.009	91,13%
Cordilheira Alta	5.330	3.093	3.767	4.114	-22,81%
Coronel Freitas	10.402	10.535	10.213	10.236	-1,59%

Cunha Porã	10.776	10.229	10.613	10.944	1,06%
Cunhataí	2.641	1.822	1.882	1.937	-26,65%
Flor do Sertão	2.091	1.612	1.588	1.603	-23,33%
Formosa do Sul	2.997	2.725	2.601	2.589	-13,61%
Guatambu	5.062	4.702	4.679	4.743	-6,30%
Iraceminha	5.727	4.592	4.253	4.175	-27,09%
Irati	2.422	2.202	2.096	2.046	-15,52%
Jardinópolis	1.945	1.994	1.766	1.697	-12,75%
Maravilha	16.850	18.521	22.101	23.975	29,18%
Modelo	4.022	3.930	4.045	4.158	3,27%
Nova Erechim	3.114	3.543	4.275	4.654	33,08%
Nova Itaberaba	3.870	4.256	4.267	4.338	10,78%
Novo Horizonte	3.354	3.101	2.750	2.643	-21,19%
Palmitos	17.749	16.034	16.020	16.266	-8,35%
Pinhalzinho	10.673	12.356	16.332	18.284	83,25%
Planalto Alegre	1.986	2.452	2.654	2.782	28,61%
Quilombo	11.809	10.736	10.248	10.201	-13,61%
Saltinho	5.010	4.196	3.961	3.923	-21,69
Santa Terezinha Progresso	5.106	3.416	2.896	2.720	-46,72%
Santiago do Sul	1.865	1.696	1.465	1.389	-25,52
Saudades	8.220	8.324	9.016	9.454	13,05%
São Bernardino	5.395	3.140	2.677	2.593	-51,93%
São Carlos	10.442	9.364	10.291	10.849	3,75%
São Lourenço do Oeste	18.320	19.647	21.792	23.017	20,40%
São Miguel da Boa Vista	2.750	2.018	1.904	1.885	-31,45%
Serra Alta	4.238	3.330	3.285	3.317	-21,73%
Sul Brasil	3.884	3.116	2.766	2.661	-31,48%
Tigrinhos	1.822	1.878	1.757	1.733	-4,33%
União do Oeste	4.064	3.391	2.910	2.751	-32,27%
TOTAL	340.986	361.345	405.066	430.084	20,71%

Fonte: IBGE, 1991, 2000, 2010 e 2014

Os trinta e oito municípios da microrregião geográfica possuem uma área territorial de 6.089,2 km², originalmente foram desmembrados do município de Chapecó, emancipado em 1917, e oito dos integrantes se emanciparam, por fim, em 1997 (IBGE, 2007). Os municípios são polarizados pela cidade de Chapecó, que possui a maior base populacional: em 1991 representava 32,24% da população dos demais municípios e em 2014 aumentou para 46,96%, crescimento determinado por fatores conjunturais como a mobilidade regional e os nascimentos no interior do território urbano, com base populacional mais ampla em relação aos demais municípios.

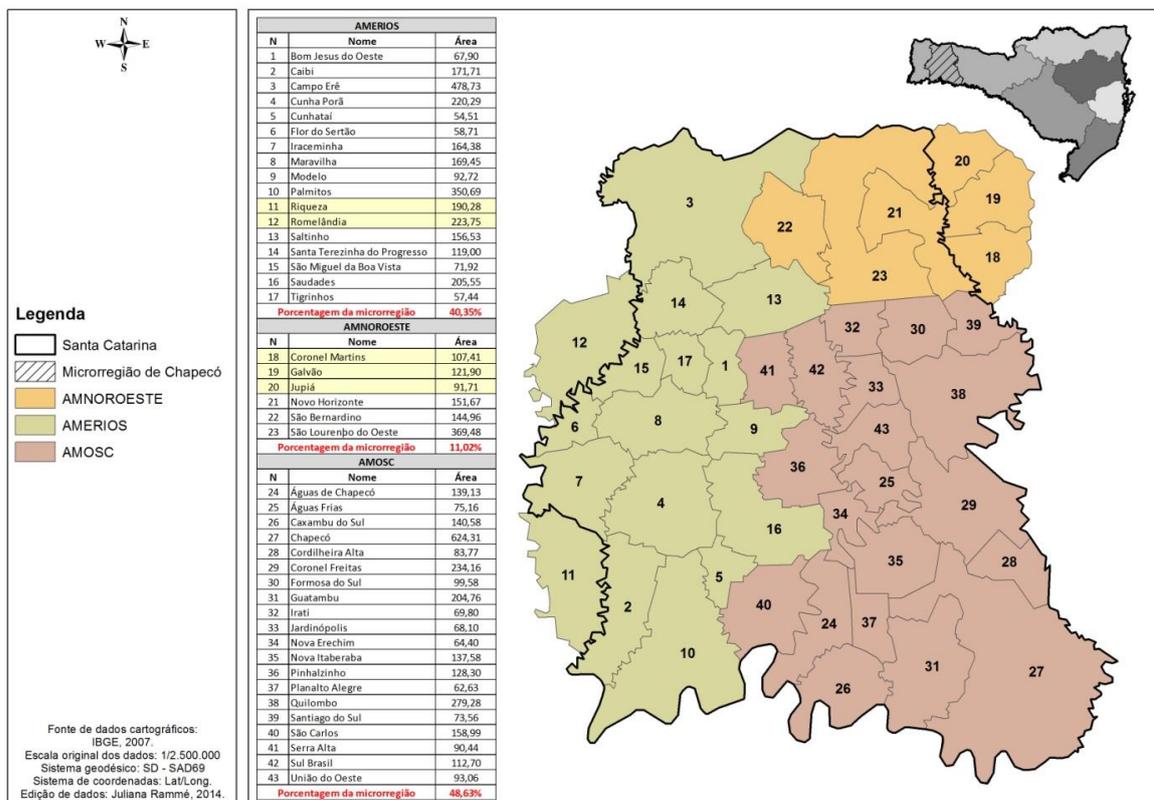
De todos os municípios, observa-se que 27 deles, ou 71,05%, perderam população, no período total da análise, e entre 2000 e 2014, 52% tiveram retração populacional e os demais tiveram crescimento moderado, exceto os municípios maiores (considera-se também

o fator da emancipação na variação populacional). Por um lado, a variação da população regional é um indicador que as oportunidades de trabalho e renda estão aquém dos locais de origem dos cidadãos dos pequenos municípios, por outro, existe um fortalecimento de polos regionais, neste caso o de Chapecó (SC), o que contribui para o aumento das assimetrias internas na região. Um dos pontos essenciais para uma política de desenvolvimento regional é justamente trabalhar pela redução das disparidades regionais.

4.2 Análise dos Recortes Regionais

A microrregião geográfica de Chapecó (SC), do IBGE, foi dividida por múltiplas regionalizações institucionais, vinculadas ao desenvolvimento, algumas delas, não totalmente coincidente com a sua área territorial. Neste caso, são analisadas as Associações de Municípios e as Secretarias de Desenvolvimento Regional. A distribuição das três Associações de Municípios, com seus respectivos quantitativos, podem ser observadas no Mapa 2.

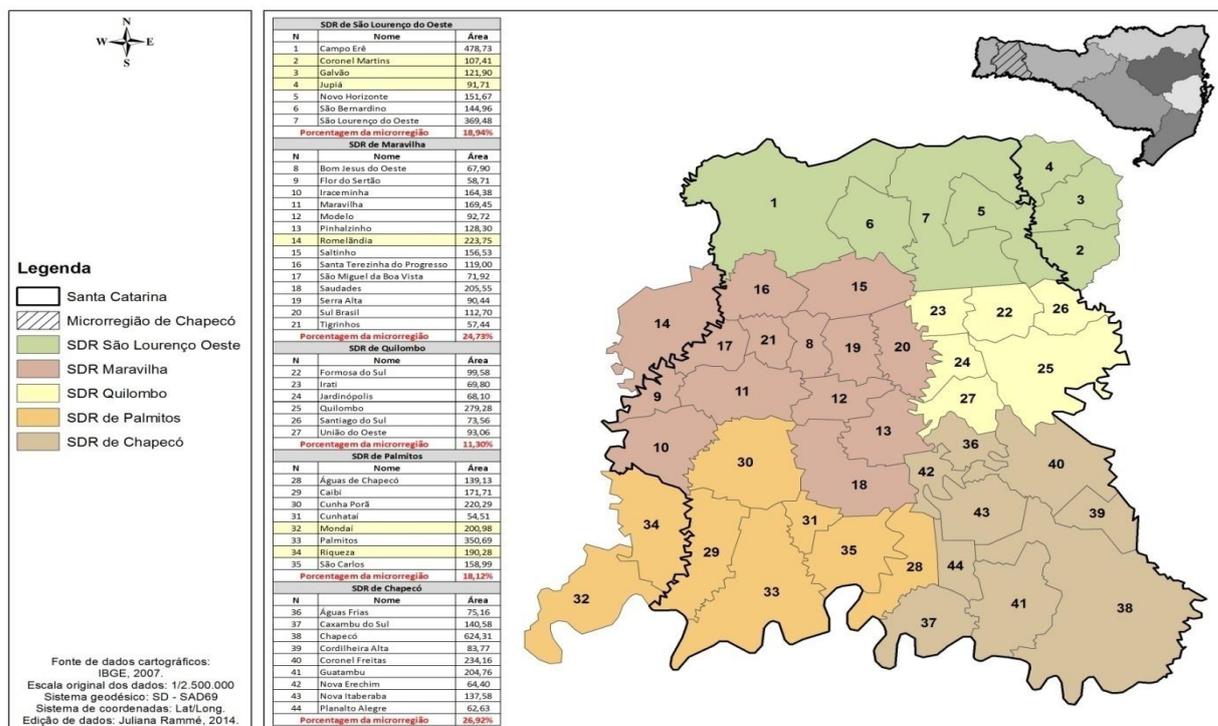
Mapa 2: Associações de Municípios na Microrregião geográfica de Chapecó (SC)



A Associação dos Municípios de Entre Rios - AMERIOS, composta por dezessete municípios, sendo que dois deles não estão nesta Microrregião, ocupa 40,35% da microrregião geográfica de Chapecó (SC). No caso da Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina – AMNOROESTE são seis municípios, apenas metade na microrregião de Chapecó e representa apenas 11,02% do território. Por último a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC possui vinte municípios e ocupa 48,63% da área territorial da microrregião de Chapecó.

Estes excessivos recortes espaciais e institucionais dificultam a integração das políticas públicas regionais, bem como a criação de laços de solidariedade entre os agentes públicos e atores sociais, uma vez que cada Associação de municípios possui o seu núcleo, a sua gestão e os seus momentos de planejamento do desenvolvimento, dificultando a integração entre os demais municípios. Considerando que muitos investimentos e políticas públicas extrapolam estas regionalizações instituídas, dificulta, inclusive, a integração na identificação e captura de projetos de infraestrutura regional. A distribuição das cinco Secretarias de Desenvolvimento Regional podem ser verificadas no Mapa 3.

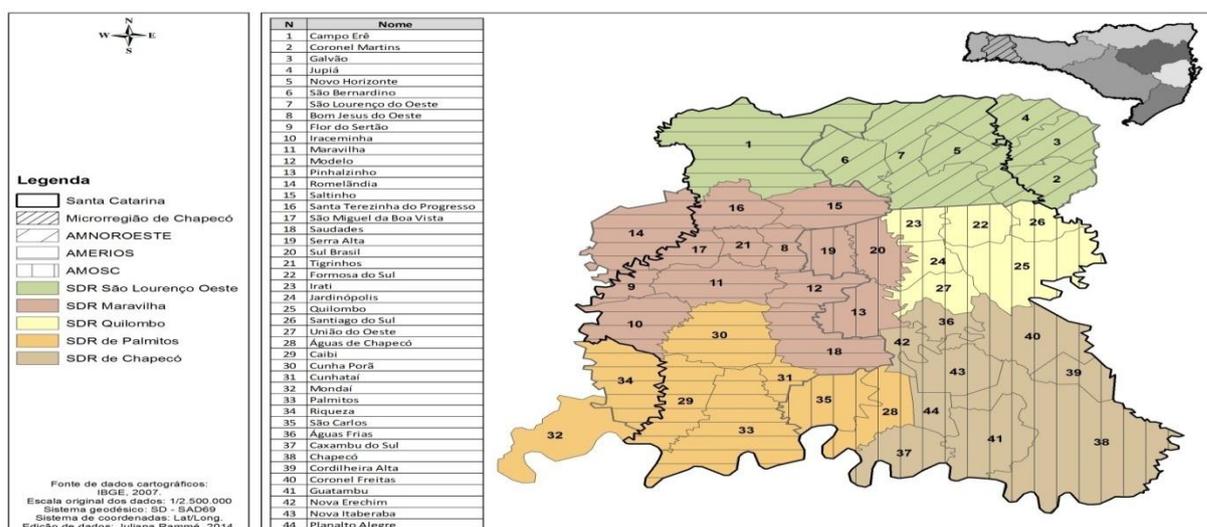
Mapa 3: Secretarias de Desenvolvimento Regional na Microrregião geográfica de Chapecó (SC)



No caso das Associações de Municípios existem cinco e os limites territoriais extremos no oeste e leste guardam certa identidade com a regionalização anteriormente quantificada (os limites sul e norte pertencem aos estados vizinhos, desta forma são estáveis). A Associação de Municípios de São Lourenço do Oeste possui sete municípios, sendo que apenas quatro no interior da microrregião de Chapecó e representa 18,94% da área territorial. No caso da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Maravilha, possui quatorze municípios, sendo treze no interior da Microrregião e representa 24,73% da área territorial. Nestas duas Associações os quatro municípios externos à Microrregião de Chapecó foram mantidos (Coronel Martins Galvão, Jupiá e Romelândia), a exemplo das Associações de municípios.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Quilombo possui seis municípios e representa 11,30% da área total da Microrregião e a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó, possui nove municípios e representa 26,92% da Microrregião e ambas estão integralmente na Microrregião geográfica de Chapecó (SC). Finalmente a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Palmitos que possui oito municípios e seis deles no interior da Microrregião e representa 18,12% da área territorial da microrregião de Chapecó (SC). O Mapa 4 mostra o relacionamento do aspecto quantitativo entre os municípios membros das Associações de municípios e as Secretarias de Desenvolvimento Regionais, na microrregião geográfica de Chapecó (SC).

Mapa 4: Associações de municípios e Secretarias de Desenvolvimento Regional na Microrregião geográfica de Chapecó (SC)



Observa-se que as três Associações de municípios apresentam as seguintes configurações: Associação dos Municípios do Noroeste de Santa Catarina – AMNOROESTE coincide com parte da área territorial da Secretaria de Desenvolvimento Regional de São Lourenço do Oeste; Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC possui quatro Secretarias de Desenvolvimento Regional no seu interior, de forma integral a de Quilombo e de Chapecó e de forma parcial as Secretarias de Palmitos e de Maravilha; Associação dos Municípios do Entre Rios – AMERIOS possui três Associações parciais no seu interior, de Palmitos, de Maravilha e de São Lourenço do Oeste. Considerando que tanto as SDRs quanto as Associações de municípios pretendem-se instâncias de planejamento do desenvolvimento regional e que ambas demandam articulação dos agentes públicos e demais atores envolvidos no desenvolvimento regional, questiona-se a pertinência destes múltiplos recortes regionais adotados.

Além da sobreposição deste mosaico de estratégias de regionalização, não existe também a coincidência dos limites territoriais das Associações de municípios com aqueles das Secretarias de Desenvolvimento Regional, com o da forma de regionalização da microrregião geográfica de Chapecó (SC), instituída previamente pelo IBGE, o que configura uma série de recortes territoriais regionais que dificulta os processos de gestão integrada de políticas públicas e de investimentos para o desenvolvimento regional.

5 Conclusão

Esta pesquisa centrada na análise da configuração dos múltiplos recortes regionais adotados por diferentes instituições que se sobrepõem à estratégia de regionalização oficial do IBGE é particularmente interessante, uma vez que aporta para a necessidade de se repensar a forma de proceder aos recortes territoriais que não foram técnica ou consensualmente estabelecidos, para o planejamento do desenvolvimento regional, especialmente em territórios com ampla diversidade na sua organização espacial, produzindo assimetrias regionais.

O processo metodológico da pesquisa pautou-se, especialmente, pela utilização do Sistema de Informações Geográficas, que permitiu confrontar os aspectos quantitativos e os municípios que fazem parte das sobreposições das formas de regionalização, aliado aos dados secundários censitários e de estimativa populacional que configuram a região de análise. A partir deste emprego, por exemplo, é possível a realização futura de pesquisa



qualitativa sobre as inúmeras multirregionalizações e as possíveis dificuldades impostas aos gestores públicos municipais e regionais.

A análise de duas regionalizações institucionais na Microrregião geográfica de Chapecó (SC) demonstrou que não existe uma relação de identidade entre as Associações de municípios (em número de três) e as Secretarias de Desenvolvimento Regional (em número de cinco), formando um mosaico complexo que inclusive extrapola esta Microrregião.

Os excessivos recortes espaciais, institucionalmente promovidos, dificultam a integração das políticas públicas para o desenvolvimento regional, bem como a criação de laços de solidariedade entre os gestores públicos municipais e regionais, uma vez que cada Associação de municípios e Secretarias de Desenvolvimento Regional possui a sua identidade, dificultando a integração entre os municípios, considerando que muitos investimentos e políticas públicas extrapolam estas regionalizações instituídas, inclusive, dificultam a integração de projetos de envergadura regional.

Referências

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na Cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v.47, p. 1543-1592, 2013.

BEZZI, M. L. **Região**: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria (RS): Editora da UFSM, 2004.

GIL, A. C., OLIVA, E. de C., SILVA, E. C. da. “Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração”. In: XXXI EnAMPAD. Rio de Janeiro, setembro de 2007.

GOMES, P. C. da C. “O conceito de região e sua discussão”. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo C. da C. e CORRÊA, Roberto L. Geografia, conceitos e temas. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

COVARRUBIAS MORENO, O. M. “Transversalidad y coordinación de las políticas de estado em el federalismo”. In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Disponível em: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0056802.pdf. Acesso em 12 de Março de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 243, de 30 de janeiro de 2003**. Florianópolis, 2003. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2003/000243-010-0-2003-001.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 284, de 28 de fevereiro de 2005**. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2005/000284-010-0-2005-002.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei Complementar Nº 381, de 07 de maio de 2007**. Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2007/000381-010-0-2007-001.htm>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

EGLER, C. A. G. “Questão regional e gestão do território no Brasil”. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo C. da C. e CORRÊA, Roberto L. Geografia, conceitos e temas. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

FILIPPIM, E. S. **Administração pública e desenvolvimento sustentável**: um estudo sobre a região da Associação dos Municípios do meio Oeste Catarinense. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FILIPPIM, E. S. ABRUCIO, F., L. “Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense”. In: Revista de Administração Contemporânea – RAC. Curitiba, v. 14, n. 2,



p. 212-228, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; MELLO, Rodrigo Bandeira de; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. ed. 2. São Paulo: Saraiva, 2010

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. 2ª Edição. São Paulo: Contexto, 2006.

IBGE. **Censos demográficos de 1991, 2000 e 2010**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>. Acesso de 03 de agosto de 2014.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Vol. I. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf. Acesso em 04 de agosto de 2014.

IBGE. **Estimativa populacional de 2014**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=42&search=santa-catarina>. Acesso de 03 de agosto de 2014.

IBGE. **Mapeamento das Unidades Territoriais**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_int.shtm?c=3. Acessado em 28 de agosto de 2014.

LOCH, C.; ZAMBIERRI, S.; SANCHEZ DALOTTO, R. A.; BERNARDY, R. J.; SEIFERT, W. Q. “Definição da unidade territorial na regionalização da gestão ambiental em Santa Catarina”. In: XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER, Rio de Janeiro 2000.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: documento de referência – Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acesso em 27 de agosto de 2014.

PAIVA, C. Á. “Re-gionalizar o RS para planejar o desenvolvimento endógeno dos territórios retardatários: um programa de pesquisa em curso” In: THEIS, Ivo M. (Org.). **Desenvolvimento e território: questões teóricas, evidências empíricas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de agosto de 2014.



PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

REIS, J. **Uma epistemologia do território**. Universidade Técnica de Lisboa - Portugal. Disponível em: http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma_epistemologia_territorio.pdf. Acesso em 20 de agosto de 2014.

RESENDE, G. M. “Elementos do desenvolvimento regional: temas atuais, desafios e oportunidades da questão regional”. In: SILVEIRA, Rogério L. L.da. Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013

ROCHA NETO, J. M. da; BORGES, D. F. “As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil”. In: Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7053/5610>. Acesso em 26 de agosto de 2014.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. “Um planejamento que produz desigualdades: a execução do orçamento regionalizado em Santa Catarina entre 2006 e 2011”. In: I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, 2012.

VARGAS, D., B.; MOSER, A. C. “Desenvolvimento geográfico desigual e planejamento em Santa Catarina: a política catarinense de ciência, tecnologia e inovação”. In: I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, Agosto de 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAMPIERI, S. L.; MIOR, L. C. NEUMANN, P. S.

Unidade de planejamento regional da EPAGRI: instrumento de descentralização na formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento rural. 2003. Florianópolis (UFSC). Disponível em: http://intranetdoc.epagri.sc.gov.br/producao_tecnico_cientifica/DOC_5180.pdf. Acesso em 18 de agosto de 2014.