

Conferința Științifică Națională “Regionalizare și Politici Regionale”, Târgu-Jiu, 25-27 Octombrie 2013, România  
Regionalizare și Politici Regionale  
Coord: Dumitru-Catalin ROGOJANU  
ISBN: 978-973-166-373-9; e-ISBN: 978-973-166-477-4

---

Region - Human Community Or A  
Territorial-Administrative  
Division?

[Regiunea <sup>2</sup> F R P X Q L W D W H X  
sau unitate administrativ-  
W H U L W R U L D O " @

---

Adrian GORUN  
+ R U D W L X 7 L E H U L X \* 2 5 8 1

pp. 15-23

## **Region - human community or a territorial-administrative division?**

### **[Regiunea – comunitate umană sau unitate administrativ-teritorială?]**

**Adrian GORUN<sup>1</sup>**

**Horățiu Tiberiu GORUN<sup>2</sup>**

#### **Abstract**

*This paper aims to formulate a complete answer to the question: is the region a human community or a territorial-administrative division? A well articulated answer that changes the angle to approach the status of the region increasingly common in Europe today, by exploiting theories and concepts in the field.*

*Being concerned with the conceptual components in the first part, the paper highlights the framework of the regional institution in Europe and synthesizes the components and competences through which the region is defined by terms of human community.*

**Keywords:** *region, regionalism, regionalization, social capital, identity, community, society, positive range of trust.*

---

<sup>1</sup> Professor Ph.D., “Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

<sup>2</sup> Associate Professor Ph.D. „Constantin Brancusi” University of Târgu Jiu

## I Introducere

Anii '70 ai secolului trecut au produs schimbări esențiale în abordările politicilor de dezvoltare economică și socială în țările vest-europene, schimbări generate de transferul de prerogative dinspre centrul sistemelor administrative către comunitățile locale. În expresie sintetizatoare, guvernul central renunță la unele din prerogativele sale și, prin crearea mecanismelor de funcționare a politicilor regionale, acestea sunt exercitate în plan descentralizat, răspunzându-se astfel dezideratelor de autonomie a colectivităților locale.

În condițiile demonstrării limitelor „statului bunăstării” și identificării deficiențelor în exercitarea rolului de *actori unici* pe care statele l-au jucat în plan intern și internațional, urmare a modificărilor generate de cele două procese contradictorii – integrarea și fragmentarea – la nivelul sistemelor administrative europene, a crescut atât importanța regiunilor, cât și relevanța instituțiilor societății civile.

Pe bună dreptate azi se vorbește tot mai mult despre o *Europă a regiunilor*, dovedindu-se că *regiunile* nu reprezintă *doar* un nivel intermediar între autoritățile centrale și cele locale, ci devin, alături de stat și comunitățile locale, *entități* ce participă efectiv la integrarea europeană.

În anii '70 – perioada de vârf a dezvoltării regionale, a fost necesară o evaluare a costurilor politicilor de dezvoltare regională, fiind pusă cu acuitate o redefinire a acestor politici, în baza unor termeni de eficiență.

Pe scurt, s-a recunoscut că măsurile în direcția realizării *convergenței economice* sunt periclitare în absența acțiunilor asociate *coeziunii economice și sociale*. Astfel, azi sunt adoptate ca obiective specifice politicilor regionale: dezvoltarea regiunilor rămase în urmă din punct de vedere economic, conversia regiunilor aflate în declin, combaterea șomajului pe termen lung, reducerea șomajului în rândul tinerilor, modificarea structurală a agriculturii și dezvoltarea zonelor rurale.

### II a) Repere conceptuale: regiune, regionalism, regionalizare

Provocările problemei regionale primesc răspunsuri diferite din partea statelor naționale, funcție de tradiția lor istorică, mai ales că *ideea de regiune conține și ambiguități*.

Exemplu: Consiliul Europei consideră *regiunea* ca reprezentând „un interval de dimensiune medie susceptibil de a fi determinat geografic și care se consideră omogen”;

sau perspectiva Uniunii Europene (de altfel, *preponderent administrativă*) prin care regiunea este considerată „eșalonul imediat inferior al statului” *eșalon* care, funcție de competențele *atribuite* de legislativ – cazurile sistemelor administrative unitare – sau funcție de competențele pe care și le-a *arogat* – cazul sistemelor federale – gestionează în plan politic și administrativ o comunitate teritorială ale cărei dimensiuni variază în limite largi.

În articolul 1 *Carta Comunitară a Regionalizării*<sup>3</sup> se precizează: „prin regiune se înțelege un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și care dorește să-și păstreze specificitatea astfel rezultată și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic”.

Notele incluse în această definiție indică:

- Existența unui spațiu real, înțeles ca teritoriu geografic delimitat și, totodată, supus continuității prin conviețuirea unor indivizi (populația), în virtutea unei conștiințe a apartenenței (acceptarea unor elemente comune, cu valoare de liant, care asigură identitate aceluia spațiu), conștiință ce reclamă acceptarea unicității generată de un sistem propriu de valori;

- Un *spațiu dezirabil și dinamic*, al aspirațiilor ce se obiectivează în conduite orientate spre atingerea unor finalități: conservarea specificității dobândite concomitent cu dezvoltarea ei pe direcția univocă a stimulării progresului cultural, social și economic (*scopul specificității ambivalente*). Prin urmare, regiunea este, deopotrivă, o *realitate* (fizico-geografică), dar și o *stare de spirit* (spațiu comunitar), un spațiu (pre)construit, dar și un spațiu în continuă reconstrucție, identitatea (specificitatea) reprezentând ferventul și scopul reconstrucției.

Absența stării de spirit (ca spațiu comunitar în care conștiința apartenenței are un rol determinant) ar conduce la transformarea spațiului într-un teritoriu geografic-administrativ amorf, ne semnificativ.

În acești termeni trebuie pusă problema constituirii regiunilor în România și nu doar în termeni geografici, economici sau pur administrativi. A pune laolaltă spații geografice și populații provenite din comunități cu identități diferite, a destructura comunități asupra specificității cărora și-a pus amprenta istoria nu rezolvă nici pe departe problema regiunilor și regionalizării.

O primă concluzie ce se poate formula aici este aceea că, din modurile în care Uniunea Europeană înțelege regiunile și regionalizarea, izvorăsc și impreciziile în strategiile statelor naționale în domeniu.

Dacă definiția în sine a regiunii comportă elemente prin care poate fi nuanțată, chiar elemente rectificatorii, specificările ulterioare din *Carta Comunitară a Regionalizării* sporesc ambiguitățile în înțelegerea regiunii. Este vorba de includerea în categoria regiunilor a entităților, indiferent de denumire și natura politică și juridică a acestora (exemplu: comunități autonome, landuri, naționalități, voievodate etc.). Ori, dacă denumirea entităților circumscrise termenului *regiune* nu este semnificată, *natura politică și juridică a acestora nu poate fi neglijată*. Și numai dacă se au în vedere cele două concepții privitoare la ființarea lor conțin suficiente motive spre a ne îndoi de validitatea demersului (este știut că natura juridică a comunităților locale - exprimată și prin gradul de autonomie a acestora - diferă: unele sunt *preexistente statului*, altele sunt considerate *invenții ale legii*, deci posteroare statului).

<sup>3</sup> Document elaborat de Parlamentul European în 18 noiembrie 1988 și adoptat ca document oficial al Comunității Europene la 19 decembrie 1988

Viziunea acceptată de UE este una adaptabilă și aplicată faptului administrativ, regiunea fiind considerată un nivel administrativ situat pe o poziție imediat inferioară nivelului central al statului în ierarhia administrativă.

Un concept necesar de precizat, spre a identifica notele definitorii pentru *regionalism* și *regionalizare* este cel de *proces regional*.

*Procesul regional* reprezintă un ansamblu de acțiuni și acte, în urma cărora un teritoriu devine de jure și de factor o regiune.

Procesul regional include trei etape principale: (v. Alexandru, 2001, 622)

- a) apariția conștiinței regionale;
- b) mișcările regionale și acțiunile regionaliste;
- c) dezvoltarea instituțiilor regionale sau a puterilor regionale.

*Regionalizarea* și *regionalismul* sunt două procese cu caracter politic și administrativ ce nu se confundă. Ele se originează în câteva fenomene, fenomene ce antrenează o serie de dinamici:

- dezechilibrele regionale (regionalismul și regionalizarea apar ca urmare a acestora și își propun remedierea lor);
- alienările etno-culturale (conștientizate la nivelul regional de către colectivitățile care consideră nejustificate dependențele lingvistice și culturale în raport cu alte regiuni);
- centralismul (în strânsă legătură cu fenomenul anterior, identificat prin caracterul cvasigeneral al deciziilor luate la nivelul central al statului);
- socializarea politicii europene (înțeleasă drept creștere a importanței statului în toate sectoarele vieții sociale, chiar individuale).

Cele patru fenomene, în diverse combinații, determină dinamica și procesele regionale ce se derulează azi în Europa. (v. Gorun, 2012, 139-141)

Trebuie precizat că *regionalismul* este un proces ce evoluează dinspre bază spre nivele superioare («de jos în sus») în raport cu cele trei faze ale procesului regional precizat supra.

El exprimă conștiința de sine a populației unei comunități, o stare de spirit în care interesele comune sunt conștientizate și populația aspiră să participe la gestionarea lor. Statul central este considerat și prea îndepărtat și prea mare (în multe situații și dezinteresat) pentru a se ocupa în mod eficient și în condiții de oportunitate de *interesele comunității*; în multe cazuri statul e acuzat că impune un model unitar, invariabil și inflexibil, lipsind respectiva comunitate de dreptul de a lua decizii care, în mod natural, trebuie să aparțină comunității.

Conștientizarea dezechilibrelor regionale și subdezvoltarea economică regională sunt premise importante ale regionalismelor, însă rolul semnificativ revine *nevoii psihologice de afirmare a identității*, nevoie ce apare ca o replică la conștientizarea nedezvoltării socio-culturale, la centralismul statului și la socializare.

Se produc, astfel, mișcări autonomiste sau mișcări pentru independență. Curentele regionaliste își propun să obțină pentru comunități o anumită putere și autonomie, prin înființarea de instituții și autorități regionale.

## II b) Instituția regională în Europa. Succintă caracterizare

O analiză, atât a prezentului, cât și a tradițiilor instituției regiunii în Europa evidențiază atât o serie de elemente comune, dar și numeroase defecțiuni, particularități și asimetrii. Această diversitate își are explicația în perioada îndelungată marcată de *procesul regionalizării*, de *amplitudinea regionalismului*, de *caracteristicile politicilor regionale*. Apoi, asimetria și diversitatea se explică și prin istoria și tradițiile fiecărui stat, ele manifestându-se în numeroase domenii, de la cele circumscrise *caracteristicilor geografice și demografice*, la cele legate de *instituțiile specifice*, de *gradul de autonomie* pe care fiecare dintre regiuni îl are în cadrul statului căruia îi aparține.

În această arie a diversității, pot fi indicate câteva repere generale. Astfel:

- a) La nivelul țărilor europene, în special al celor din Europa de Vest, politica regională a cunoscut în ultimele decenii o amplă dezvoltare, putându-se azi vorbi despre existența – în acest spațiu – a unei adevărate instituții regionale;
- b) Regiunile tind tot mai mult spre obținerea de competențe proprii, de natură economică și socială, partajate în baza logicilor spațiale actuale;
- c) Competențele regiunilor variază în jurul unor domenii specifice: învățământ și educație, acțiune economică, amenajarea teritorială, acțiune socială, cultură (Marius Suciu, Geografie).

Studiul instituției regionale asupra statelor Europei permite gruparea lor în patru categorii:

- *State federale*, rezultate fie ca urmare a unui *proces de asociere* a unor comunități independente (cazul Germaniei, de exemplu), fie în urma unui proces de *dezarticulare a unui stat mai mult sau mai puțin centralizat* (exemplu, cazul Belgiei). *Federalismul* este un concept juridic articulat prin trei componente: a) *autonomia entităților federate* în raport cu puterea federală; b) *participarea* acestor entități (federatele) la federație; c) *egalitatea între puterea federală și federate*.

Aici se înscriu: Austria, Elveția, Germania și (mai recent) Belgia; un caz aparte este cel al Federației Ruse (din motive geografice specifice nu face obiectul studiului nostru).

- *Statele regionalizate* – situate pe un nivel intermediar între statele federale și cele unitare (regiunile administrative au un grad mai redus de autonomie față de statele componente ale federației, dar mai ridicat față de regiunile unui stat unitar).

Încadrăm aici: Spania, cu patru niveluri administrative (național, regional, provincial, local), Italia, cu patru niveluri administrative (național, regional, provincial, local).

- *Statele unitare*, cu multe variații, atât din perspectiva numărului de nivele ale administrației, cât și a competențelor acestor nivele: Regatul Unit (al Marii Britanii și Irlandei de Nord), cu o structură de mare complexitate (v. Gorun, et all, 2013, 71-93), *Franța* cu patru nivele (*național, regiunea, departamentul sau districtul, comuna*) (v. Gorun, et all, 2013, 39-56), *Portugalia* (*național, regional, districtual, local*),

Grecia (cu 13 regiuni, 51 departamente și 900 municipalități și comune), *Olanda, Irlanda, Danemarca, Suedia, Finlanda*;

- *Statele din Europa Centrală și de Est*, recunoscute cu progrese în regionalizare prin Raportul Napolitano: *Cehia* (13 regiuni, 77 arondismente și 6242 comune) și *Polonia* (v. Gorun, et al, 2013, 93-104); aici, deși nu face parte din UE trebuie indicată *Elveția*, cu 3 nivele (confederația, cantoanele, comunele).

### III Regiunea: comunitate sau simplă structură administrativă?

#### III a) Comunități și societăți

Ideea de fapt social<sup>4</sup> introdusă de Émile Durkheim în sociologie evidențiază imanența bipolară a faptului social, acesta presupunând, deopotrivă, *individul* și *societatea*. Mai mult, faptul social primește conținuturi diferite și are dinamici diferite în cele două realități socio-umane majore: *comunitatea* și *societatea*.

Atât termenul „comunitate” cât și termenul „societate”, creează inexactități și confuzii. Acestea provin fie din lipsa de performanță lingvistică, fie din sensurile diferite date celor doi termeni atât în perimetrul cunoașterii comune, cât și în spațiul atomizat al cunoașterii științifice. Așa se face că, în unele științe, diferențierile sunt estompate, ajungându-se chiar la identificarea comunității și societății, iar în alte științe diferențierile se absolutizează, vorbindu-se despre comunități și societăți chiar în termeni antagonici.

Sociologul Ferdinand Tönnies indică prin cei doi termeni – *Gemeinschaft* (comunitate) și *Gesellschaft* (societate) două modele de viață, modelele întemeiate în două tipuri de ordine socială în care structura capitalului social diferă.

Tipul de legături pe care se bazează *comunitatea* și *societatea* (și prin care se realizează ordinea socială) este diferit: unul concentrat într-o relație de *statut* și unul concentrat într-o relație de *contract*, cu precizarea că primul tip aparține societăților premoderne, celălalt societăților capitaliste moderne.

Distincția între *relația de statut* și *relația de contract* este esențială din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, pentru că ea indică suportul ontic diferit al celor două tipuri de relații: *morală*, ca set de valori, norme și principii pentru relația de statut, *voința convergentă a părților*, ca înțelegere cu privire la o anumită prestație, pentru relația de contract.

În al doilea rând, distincția este importantă, pentru că ea indică, pe de o parte, caracterul *nelimitat* al relației de statut, caracter izvorât din independența exercitării relației față de voința părților (relația fiind una morală), iar pe de altă parte, caracterul *relativ determinat* (deci, limitat) al relației bazate pe contract (relația

---

<sup>4</sup> Emile Durkheim, *Regulile metodei sociale*, Editura Științifică, București, 1974, p. 67: „Este fapt social orice fel de a face, fixat sau nu, capabil să exprime asupra individului o constrângere exterioară, sau care este general pentru o societate dată, având totuși o existență proprie, independentă de manifestările sale individuale”

fiind contractuală, poate înceta când voințele devin divergente, iar termenii din contract prescriu conduitele părților).

În fine, distincția indică două moduri diferite de întemeiere a capitalului social: *întemeierea capitalului social prioritar în norme și valori informale (comunitate) și întemeierea cu prioritate a capitalului social în legi raționale formale* (în societate).

Mai apelăm aici la definiția dată comunității de sociologul I. Mihailescu, acesta insistând pe sistemul de însușiri care fac inteligibilă sfera însăși a acestei entități, comunitatea reprezentând un grup de oameni ce conviețuiesc într-o anumită diviziune socială a muncii, într-o anumită arie geografică, având o anumită cultură comună și un sistem social de organizare a activităților și fiind conștienți de apartenența la comunitatea respectivă (Mihailescu, 2003, 185 și urm.).

Așadar, elementele prin care comunitatea se identifică sunt circumscrise *conviețuirii* ca mod de viață în care, pe lângă coordonata fizico-geografică (aria geografică), intervin *coordonate demografice* (grupuri de oameni), *sociale* (obiectivate în relații constituite în procesul de diviziune a activităților) și în sistemul social de organizare a acestor activități, *axiologice* (un spațiu comun al valorilor, o anumită cultură), *spiritualitate* (conștiința apartenenței la comunitatea respectivă).

Conștiința apartenenței generează o *stare de spirit* – o stare ce conduce la identificarea grupului (și prin el, a individului), cu o *anumită comunitate*, identificare ce conduce în principal nu la căutarea a ceea ce este comun pentru comunitățile teritoriale diverse, ci la *interesul găsirii diferențelor, specificității, unicității, singularului*.

În abordarea regionalizării intervine o nouă problemă: aceea a compatibilizării dintre:

- arealul regional și arealul cultural
- sfera de cuprindere (inclusiunea) și potențialul de integrare (individual și de grup)

Prima compatibilizare vizează capacitatea regiunii, înțeleasă ca gen de comunitate - *comunitate teritorială* - de a răspunde nevoilor unui spațiu spiritual (populat cu valorile non-formale ce acoperă capitalul social) în care relațiile de contact oferă o fundamentare a conștiinței apartenenței, asigurând identitatea comunității respective. Regiunea nu este nici o comunitate umană cu caracteristici imuabile, nici o simplă „unitate” administrativ-teritorială. La nivelul ei relații de *contact* și relațiile de *contract* nu se exclud, ci se întrepătrund, rezultând ceea ce numim aici *comunitate teritorială*. Tratatrea exclusivistă, pe modelul de mai jos, nu este adecvată:



**Comunitate  
(areal comunitar)**

- capitalul social
- spațiul spiritual
- relații de contact
- valori non-formale
- conștiința apartenenței
  - $\Downarrow$
  - identitate organică

**Unitate administrativ-teritorială  
(diviziune administrativ-teritorială)**

- teritoriul
- spațiul geografic delimitat
- relații de contract
- norme formale
- diviziune administrativă
  - $\Downarrow$
  - identitate indusă

Adecvat pentru abordarea comunității regionale este modelul:

- teritoriul (spațiul geografic + spațiul spiritual);
- macro și microgrupuri;
- relații (de contact + de contract);
- valori și norme (formale + informale);
- conștiința apartenenței
- integrare (individuală, de grup)



identitate organică

În privința celui de-al doilea aspect privind compatibilizarea (dintre sfera de cuprindere - includerea - și potențialul de integrare), precizez că ea vizează un *maximum funcțional*, definit drept capacitate de includere a entității (a regiunii înțeleasă drept comunitate teritorială).

*Includerea* nu vizează întindere spațială, ci aria comunității regionale reprezentată de nivelul maxim admisibil pentru comunitățile arondate. De reținut că nu numărul acestor comunități este semnificativ, ci amplitudinea vectorului compus al razei pozitive de încredere. Un vector a cărui valoare trebuie să depășească valoarea vectorului compus al razei negative de încredere:

$$R_1^+ + R_2^+ + R_3^+ + \dots + R_n^+ > R_1^- + R_2^- + R_3^- + \dots + R_n^-$$

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, Ioan (2001). *Administrația publică*, ediția a II-a, Editura Lumina Lex, București.
2. Durkheim, Emile (1974). *Regulile metodei sociale*, Editura Științifică, București.
3. Gorun, Adrian (2012). *Dezvoltarea socială și globalizarea*, Editura „Academica Brâncuși”.
4. Gorun, Adrian; Ghizdeanu, Ion; Gorun, Horațiu Tiberiu; Radu, Gabriela (2013). *România și politici regionale*, Editura „Academica Brâncuși”.
5. Document elaborat de Parlamentul European în 18 noiembrie 1988 și adoptat ca document oficial al Comunității Europene la 19 decembrie 1988.
6. Mihăilescu, I. (2003). *Sociologia generală*, Editura Polirom, Iași.
7. Suciu, Marius; *Geografie economică și dezvoltare regională*, curs.