



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

**JOSÉ WELLITON SILVA DO NASCIMENTO**

**O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET):**  
**ANÁLISE DA PLATAFORMA CEARÁ 2050**

**FORTALEZA**  
**2019**

JOSÉ WELLITON SILVA DO NASCIMENTO

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET): ANÁLISE  
DA PLATAFORMA CEARÁ 2050

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de concentração: Organização, Estratégia e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. José de Paula Barros Neto

FORTALEZA  
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- N195p Nascimento, José Welliton Silva do.  
O processo de Planejamento Estratégico Territorial (PET) : análise da Plataforma Ceará 2050 / José Welliton Silva do Nascimento. – 2019.  
109 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2019.  
Orientação: Prof. Dr. José de Paula Barros Neto.

1. Planejamento estratégico territorial. 2. Processo. 3. Plataforma Ceará 2050. I. Título.

CDD 658

---

JOSÉ WELLITON SILVA DO NASCIMENTO

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET): ANÁLISE  
DA PLATAFORMA CEARÁ 2050

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará (PPAC/UFC), como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração e Controladoria.

Área de concentração: Organização, Estratégia e Sustentabilidade.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr.º José de Paula Barros Neto (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr.º Augusto César de Aquino Cabral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Antônio Nunes de Miranda  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

À minha família: Neném de Zélia, Toin Neto, Wellivan;  
a minha cunhada Ravana; a minha sobrinha, Raíra e  
familiares.

## AGRADECIMENTOS

Ufa, terminei! Consegui chegar até o final. A Deus, o primeiro e o mais importante! Não sei o que seria de mim sem a sua energia, sem os seus sinais e sem a sua proteção diária. A ti senhor todo o meu louvor, porque só tu és rei!

À Universidade Federal do Ceará - UFC, por possibilitar a realização do meu sonho de cursar um Mestrado Acadêmico.

Ao Centro Gastronômico da UFC, meu amado Restaurante Universitário – (RU para os íntimos) – e suas demais extensões (Benfica, Pici, Paraguabussu). Por ter amenizado e possibilitado essa jornada durante todo o mestrado. Por desempenhar um importante papel social na vida de milhares de alunos da graduação e da pós-graduação.

À Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas – Fundação ASTEF, por proporcionar o pagamento da Bolsa de Pesquisa, em parceria com o Projeto Ceará 2050.

Agradeço também aos meus pais, Neném de Zélia e Toin Neto que lutaram e sofreram junto comigo durante toda minha vida acadêmica. Ao meu irmão, Wellivan. Por sua cumplicidade, meu eterno parceiro que está sempre presente, me apoiando e bem como me dando forças.

À minha tia Apolônia – (titia, para os íntimos) – por sua presença, mesmo estando longe. Por se importar com meu bem-estar. Por estar do meu lado nos momentos mais difíceis. Por ser tia, amiga e irmã. Por me amar pelo que eu sou e não pelo que tenho.

Ao meu orientador, professor Barros Neto que foi excelente e cumpriu o seu papel como sempre faz com muito zelo. Tenho muito orgulho de ter sido orientado por ele, um homem nobre e que se dedicava totalmente a tudo que faz e muito inteligente. Foram muitos os conhecimentos adquiridos a partir dessa parceria que se tornou uma amizade.

Aos professores do PPAC, em especial: Prof.<sup>a</sup> Ana Paula, Prof. Coelho, Prof.. Cabral, Prof. Áurio, Prof.<sup>a</sup> Cláudia Buhamra, Prof.. Lázaro, Prof. Barros Neto e Prof.<sup>a</sup> Sandra, por todo o conhecimento compartilhado nas disciplinas e por serem referências para mim. Em especial ao prof. Cabral pelas suas contribuições na banca de qualificação que fizeram diferença para o resultado do trabalho.

Ao prof. Miranda pelas orientações desde a concepção do projeto até a execução da dissertação. Por sua atenção e disponibilidade no dia a dia, no Projeto Ceará 2050.

Ao grupo de pesquisa GERCON (Grupo de Pesquisa e Assessoria em Gerenciamento na Construção Civil) pelas sugestões durante o processo de escrita da dissertação.

Ao “Lado B” do projeto Ceará 2050: Autarquia Luciana Barrozo (Mito!), Companheira Luíza (só quem entende de gente), Alinemozin (desenrolada!), Jovem Vitória (revolucionária), Jovem Hannah (sinônimo de organização) e o Jovem Lucas (mais querido no projeto). Uma equipe maravilhosa que dispensa comentários e que gentilmente me acolheram e fizeram minha jornada em Fortaleza ser mais leve e prazerosa.

À minhas colegas de trabalho, em especial as professoras, Érika Jamir por me dar um choque de realidade e o incentivo necessário para fazer logo as entrevistas. E Indira, por ler meu trabalho e fazer brilhantes considerações nas análises dos resultados, me posicionando no texto.

À minha amiga e irmã Jacinta, um ser humano incrível! Uma mulher guerreira e batalhadora que merece tudo de bom nesse mundo. Por seu apoio e carinho, meu muito obrigado!

Aos amigos: Ítalo (Chora Paixão), pelas revisões da dissertação. A Friend, a mulher mais foda e desenrolada que conheci. A Juanito, pelo apoio e ajuda durante a adaptação em Fortaleza e durante todo o mestrado. Aos demais amigos do PPAC, especialmente Andressa, Assis, Iveltyma, Dr. Pedro, Mara, Vivian, Glailton, Gilliard, Inácio, Fleck e PDG. Pelos momentos diários compartilhados. Foi muito bom conviver com todos vocês.

A todos que foram entrevistados, pela disponibilidade e por terem tornado possível a coleta de dados desta pesquisa.

A todos os funcionários (efetivos e terceirizados) do Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da UFC, pelos atendimentos concedidos.

A todos os brasileiros, em especial aos sertanejos e sertanejas, que direta e indiretamente mantêm a Universidade Federal do Ceará. Em tempos difíceis, todo espaço se torna oportuno para enaltecer e honrar o privilégio de ter estudado nesta tão respeitosa instituição pública.

Obrigado a todos!

Antes de começar, é preciso um plano, e depois de planejar, é preciso execução imediata.  
(Sêneca)

## RESUMO

O Planejamento Estratégico Territorial (PET) é uma ferramenta de gestão para enfrentar as mudanças nas áreas urbanas e rurais de maneira consensual, com base na participação dos principais atores locais - governos, setor privado e a sociedade (RUANO, 2019). O presente estudo tem por objetivo geral propor diretrizes para o processo do PET, na Plataforma Ceará 2050. Para tal, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa com objetivos exploratórios e descritivos, executada por meio de um estudo de caso; mediante entrevistas semiestruturadas com 4 coordenadores do projeto Ceará 2050 e 4 membros da equipe do governo que fiscalizam os coordenadores. Os dados foram tratados por meio da análise de conteúdo e operacionalizados no *software* Atlas.TI 8. Como resultados, foram identificadas três etapas do processo do PET: (1) Análise do território; (2) Planejamento territorial; e (3) Governança territorial. Por fim, foi constatado que o processo de execução do Plano Ceará 2050 segue todas as etapas propostas na literatura e em outros planos estratégicos. Como resultados, também, propõe-se 4 diretrizes para o PET: 1) O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento, subsidiando a tomada de decisão; 2) O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado, nos territórios impactados; 3) Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e 4) Seguir as demais diretrizes, proporciona ao desenvolvimento territorial. Além disso, foi possível constatar nas entrevistas palavras e trechos que também remetem e validam os achados da pesquisa.

**Palavras-chave:** Planejamento estratégico territorial; Processo; Plataforma Ceará 2050.

## ABSTRACT

Strategic Territorial Planning (PET) is a management tool for addressing changes in urban and rural areas in a consensual manner, based on the participation of key local actors - governments, the private sector and society (RUANO, 2019). The present study aims to propose guidelines for the PET process in the Ceará 2050 Platform. To this end, a qualitative research with exploratory and descriptive objectives was carried out through a case study; through semi-structured interviews with 4 Ceará 2050 project coordinators and 4 government staff members who oversee the coordinators. Data were processed through content analysis and operationalized in Atlas.TI 8 software. As a result, three stages of the STP process were identified: (1) Territory analysis; (2) territorial planning; and (3) Territorial governance. Finally, it was found that the implementation process of the Ceará 2050 Plan follows all the steps proposed in the literature and other strategic plans. The results also propose 4 guidelines for PET: 1) The territory should be understood as a strategic element of planning, supporting decision making; 2) Territorial planning is essential for development and proper planning in the impacted territories; 3) Establishing governance with full social participation is essential to the planning processes and 4) Following the other guidelines provides territorial development. In addition, it was possible to verify in the interviews words and excerpts that also refer and validate the research findings.

**Keywords:** Territorial strategic planning; Process; Governmental management.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Processo do PET.....	29
<b>Figura 2</b>	Contextualização das práticas de governança territorial.....	35
<b>Figura 3</b>	Modelo de Governança Plataforma Ceará 2050.....	37
<b>Figura 4</b>	Delineamento da Pesquisa.....	40
<b>Figura 5</b>	Processo do Projeto Ceará 2050.....	47
<b>Figura 6</b>	Etapas da Plataforma Ceará 2050 dentro do Processo do PET.....	48
<b>Figura 7</b>	Processo do Plano Estratégico Ceará 2050.....	49
<b>Figura 8</b>	Processo do Plano Estratégico Espírito Santo 2025.....	52
<b>Figura 9</b>	Processo do Plano Estratégico Espírito Santo 2030.....	54
<b>Figura 10</b>	Processo do Plano Estratégico Santa Catarina 2030.....	55
<b>Figura 11</b>	Processo do Plano Estratégico Campina Grande 2035.....	57
<b>Figura 12</b>	Processo do Plano Estratégico Pernambuco 2035.....	59
<b>Figura 13</b>	Processos do Plano Estratégico Fortaleza 2040.....	60
<b>Figura 14</b>	Processo do Plano Estratégico Austrália 2030.....	62
<b>Figura 15</b>	Perspectiva do planejamento para o desenvolvimento do território.....	63
<b>Figura 16</b>	Nuvem de palavras do Processo do PET.....	69
<b>Figura 17</b>	Etapas do Processo do PET.....	70
<b>Figura 18</b>	Análise do território.....	71
<b>Figura 19</b>	Planejamento territorial.....	73
<b>Figura 20</b>	Governança territorial.....	74
<b>Figura 21</b>	Percepção sobre o PET.....	77
<b>Figura 22</b>	Diretrizes para o PET no Projeto Ceará 2050.....	80
<b>Figura 23</b>	Território como elemento estratégico do Planejamento.....	81
<b>Figura 24</b>	Ordenamento territorial.....	83
<b>Figura 25</b>	Governança territorial.....	84
<b>Figura 26</b>	Desenvolvimento territorial.....	86
<b>Figura 27</b>	Evidências entrevistado 1.....	107
<b>Figura 28</b>	Evidências entrevistado 2.....	107
<b>Figura 29</b>	Evidências entrevistado 3.....	108
<b>Figura 30</b>	Evidências entrevistado 4.....	108
<b>Figura 31</b>	Evidências entrevistado 5.....	109
<b>Figura 32</b>	Evidências entrevistado 6.....	109

<b>Figura 33</b>	Evidências entrevistado 7.....	110
<b>Figura 34</b>	Evidências entrevistado 8.....	110

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	O planejamento e o planejador.....	25
<b>Quadro 2</b>	Características da governança territorial.....	33
<b>Quadro 3</b>	Forças e princípios básicos da governança territorial.....	36
<b>Quadro 4</b>	Estratégias de buscas.....	41
<b>Quadro 5</b>	Roteiro de entrevista.....	42
<b>Quadro 6</b>	Processo de construção da teoria no estudo de caso.....	43
<b>Quadro 7</b>	Síntese das entrevistas realizadas.....	44
<b>Quadro 8</b>	Caracterização dos documentos coletados.....	44
<b>Quadro 9</b>	Categorias analíticas e unidades de registro.....	45
<b>Quadro 10</b>	Síntese das atividades dos produtos do Projeto Ceará 2050.....	50
<b>Quadro 11</b>	Comparativo dos Planos Estratégicos Analisados.....	64
<b>Quadro 12</b>	Conceito dos entrevistados para o PET.....	67

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PES    Planejamento Estratégico Situacional

PET    Planejamento Estratégico Territorial

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1</b>	<b>Contextualização .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2</b>	<b>Questão de pesquisa .....</b>	<b>19</b>
<b>1.3</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>19</b>
<b>1.4</b>	<b>Justificativa .....</b>	<b>20</b>
<b>1.5</b>	<b>Estrutura da dissertação.....</b>	<b>21</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1</b>	<b>Planejamento Estratégico Situacional (PES) .....</b>	<b>23</b>
<i>2.1.1</i>	<i>Conceito .....</i>	<i>23</i>
<i>2.1.2</i>	<i>Distinções entre o Planejamento Normativo e o PES.....</i>	<i>24</i>
<b>2.2</b>	<b>Planejamento Estratégico Territorial (PET) .....</b>	<b>26</b>
<i>2.2.1</i>	<i>Contextualização .....</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Conceito .....</i>	<i>27</i>
<i>2.2.3</i>	<i>Primeira etapa do PET: Análise do Território.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.4</i>	<i>Segunda etapa do PET: Planejamento territorial.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.5</i>	<i>Terceira etapa do PET: governança.....</i>	<i>31</i>
<i>2.2.5.1</i>	<i>Governança no Contexto Territorial.....</i>	<i>32</i>
<i>2.2.5.2</i>	<i>Governança da Plataforma Ceará 2050.....</i>	<i>37</i>
<b>2.3</b>	<b>Síntese dos pressupostos teóricos .....</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>MÉTODO DE PESQUISA .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1</b>	<b>Fundamentação e compreensão .....</b>	<b>41</b>
<i>3.1.1</i>	<i>Levantamento e revisão da literatura .....</i>	<i>41</i>
<i>3.1.2</i>	<i>Instrumento de coleta de dados.....</i>	<i>42</i>
<b>3.2</b>	<b>Estudo de caso.....</b>	<b>43</b>
<i>3.2.1</i>	<i>Coleta de dados .....</i>	<i>43</i>
<b>3.3</b>	<b>Análise de dados .....</b>	<b>44</b>
<i>3.3.1</i>	<i>Categorias analíticas e unidades de registro .....</i>	<i>45</i>
<b>3.4</b>	<b>Validade e confiabilidade.....</b>	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1</b>	<b>Processo do PET no CEARÁ 2050.....</b>	<b>47</b>
<i>4.1.1</i>	<i>Fases do Plano Ceará 2050.....</i>	<i>49</i>
<b>4.2</b>	<b>Análises dos processos em outros planos estratégicos.....</b>	<b>51</b>

<b>4.2.1</b>	<b><i>Fases do plano Espírito Santo 2025</i></b> .....	<b>52</b>
4.2.1.1	<i>Críticas ao plano Espírito Santo 2025</i> .....	53
<b>4.2.2</b>	<b><i>Fases do Plano Espírito Santo 2030</i></b> .....	<b>53</b>
4.2.2.1	<i>Críticas ao plano Espírito Santo 2030</i> .....	54
<b>4.2.3</b>	<b><i>Fases do Plano Santa Catarina 2030</i></b> .....	<b>55</b>
4.2.3.1	<i>Críticas ao Plano Santa Catarina 2030</i> .....	56
<b>4.2.4</b>	<b><i>Fases do Plano Campina Grande 2035</i></b> .....	<b>56</b>
4.2.4.1	<i>Críticas ao plano Campina Grande 2035</i> .....	57
<b>4.2.5</b>	<b><i>Fases do Plano Pernambuco 2035</i></b> .....	<b>58</b>
4.2.5.1	<i>Críticas ao plano Pernambuco 2035</i> .....	59
<b>4.2.6</b>	<b><i>Fases do Plano Fortaleza 2040</i></b> .....	<b>60</b>
4.2.6.1	<i>Críticas ao plano Fortaleza 2040</i> .....	61
<b>4.2.7</b>	<b><i>Fases do Plano Austrália 2030</i></b> .....	<b>61</b>
4.2.7.1	<i>Críticas ao plano Austrália 2030</i> .....	62
<b>4.2.8</b>	<b><i>Medellín - Plano Estratégico Medellín 1960 a 2018</i></b> .....	<b>63</b>
4.2.8.1	<i>Críticas ao Plano Estratégico Medellín 1960 a 2018</i> .....	64
<b>4.3</b>	<b>Comparativo dos Planos Estratégicos Analisados</b> .....	<b>64</b>
<b>4.4</b>	<b>Análises e discussões das entrevistas</b> .....	<b>65</b>
<b>4.4.1</b>	<b><i>Questões introdutórias da participação dos entrevistados no Ceará 2050</i></b> .....	<b>66</b>
<b>4.4.2</b>	<b><i>Identificação e conceito do PET</i></b> .....	<b>67</b>
<b>4.4.3</b>	<b><i>Nuvem de Palavras do PET</i></b> .....	<b>69</b>
<b>4.4.4</b>	<b><i>Etapas do Processo do PET</i></b> .....	<b>70</b>
4.4.4.1	<i>Primeiro processo do PET: Análise do território</i> .....	70
4.4.4.2	<i>Segunda etapa do PET: Planejamento territorial</i> .....	72
4.4.4.3	<i>Terceira etapa do PET: Governança territorial</i> .....	74
<b>4.4.5</b>	<b><i>Percepção dos entrevistados sobre o processo do PET no Projeto Ceará 2050</i></b> ...	<b>76</b>
4.4.5.1	<i>Processo do PET dentro do Ceará 2050</i> .....	77
4.4.5.2	<i>Etapas do Ceará 2050 dentro do PET</i> .....	78
<b>4.5</b>	<b>Diretrizes para o PET</b> .....	<b>79</b>
4.5.1.1	<i>Território como elemento estratégico do planejamento</i> .....	80
4.5.1.2	<i>Ordenamento territorial</i> .....	83
4.5.1.3	<i>Governança territorial</i> .....	84
4.5.1.4	<i>Desenvolvimento territorial</i> .....	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>90</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>93</b>
<b>APÊNDICE A - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE D - EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta primeira seção é apresentada a contextualização da pesquisa, que explica o tema com um enfoque geral, além de abordar o problema e objetivos da pesquisa, a justificativa que apresenta apoio ao estudo e a estrutura geral do trabalho.

### 1.1 Contextualização

O Planejamento Estratégico Territorial (PET) é uma ferramenta de gestão para enfrentar as mudanças nas áreas urbanas e rurais de maneira consensual, com base na participação dos principais atores locais - governos, academia, setor privado e a sociedade (RUANO, 2019).

Os primeiros planos estratégicos aplicados em territórios surgem em cidades norte-americanas no início do século XX. Estes visavam aliviar os efeitos da crise econômica da década anterior por meio de iniciativas de incentivar o crescimento e desenvolvimento econômico (RUANO, 2019). Da mesma forma, as primeiras experiências de planejamento estratégico territorial no Brasil começam no início da década de 1950 com a preparação dos primeiros planos diretores de Porto Alegre e São Paulo. Os planos diretores começam a ser implantados em larga escala durante a ditadura militar, na década de 1970, num ambiente exclusivamente urbano das grandes cidades brasileiras (BRASIL, 2001; KRAMBECK, 2007; GRAZIANO, 2007).

No entanto, o planejamento para territórios no Brasil, ainda não está consolidado, e, apesar de largamente adotado nas cidades de médio e grande porte, ainda não está disseminado no interior do Brasil, principalmente nos pequenos municípios. Vários são os problemas que impedem sua aplicação abrangente: falta de compreensão conceitual, visões ideológicas dissonantes, homogeneizações arbitrárias, falta de vontade política, falta de recursos humanos e financeiros (BRASIL, 2001; KRAMBECK, 2007; GRAZIANO, 2007).

Atualmente, é necessário pensar um novo projeto para o país, que considere o conjunto do território, uma teoria de planejamento integral que inclua as áreas urbanas e rurais. Assim, a busca deste caminho deve considerar os erros do passado, que teve na ocupação indiscriminada do território e a pulverização de minúsculos povoados, como seus principais expoentes, e as necessidades atuais de interiorização de forma planejada (BRASIL, 2001; GRAZIANO, 2007; KRAMBECK, 2007; CEARÁ, 2017).

Não se tem hoje um sistema brasileiro de planejamento territorial como instrumento de desenvolvimento nacional, uma agregação de ideias, diretrizes, programas, investimentos e ações integradas. O Brasil é complexo, seu território vasto e multifacetado. Para compreender essa realidade, é preciso uma mudança de paradigma em relação à visão predominante de

planejamento territorial exclusivamente urbano ou centrado nos maiores centros urbanizados do país (KRAMBECK, 2007; CARGNIN; RÜCKERT, 2013; GRANDO, 2014).

No contexto dos estados brasileiros, o planejamento estadual caracteriza-se, em geral, pela falta de visão estratégica a longo prazo. O horizonte dos planos normalmente cinge-se à próxima eleição e mesmo o que ultrapassa esse período, como pode-se citar o exemplo do Plano Plurianual (PPA), que tem uma característica mais orçamentária do que de planejamento propriamente dito, sem falar na visão comumente fragmentária, que faz da integração o recurso mais escasso da administração pública (BRASIL, 2001; GRAZIANO, 2007; CEARÁ, 2017).

Uma consequência dessa cultura do curto prazo, no contexto cearense, é a inexistência de uma visão estratégica do Estado numa perspectiva de 20 ou 30 anos à frente, que oriente as formulações de políticas públicas de curto e médio prazos, possibilitando promover os avanços necessários para se reposicionar o Estado no novo patamar de desenvolvimento desejável no longo prazo. Portanto, é fundamental estabelecer estratégias de longo prazo para o Estado e, principalmente, viabilizá-las, por meio de um plano de longo prazo, apoiado na definição de uma arquitetura de concertação político-institucional, que lhe garanta a sobrevivência em vários governos (BRASIL, 2001; CEARÁ, 2017, 2018).

Nessa perspectiva, este trabalho aborda o planejamento estratégico a longo prazo voltado para territórios, Planejamento Estratégico Territorial (PET), que possui como especificidade as peculiaridades de cada território e/ou região (MOYANO, 2018) e o Estado, por ação ou omissão, como o ator central do processo (CIRIO, 2016). Este autor destaca ainda que a função do Estado não é apenas mediar e articular as relações de combinação entre todos os atores sociais, mas atuar como condicionante e promotor do mesmo, corroborando com as novas necessidades de parcerias público-privadas e com a sociedade (OLIVEIRA, 2013; CIRIO, 2016; MOYANO, 2018).

Desta forma, surge a importância de analisar o processo do plano estratégico do Ceará 2050, com um olhar atento à questão das etapas que compõem o Planejamento Estratégico voltado para os territórios; este caso, o território do estado do Ceará.

## 1.2 Questão de pesquisa

Assim, tem-se como questão de pesquisa: *como aprimorar o processo de Planejamento Estratégico Territorial (PET), na Plataforma Ceará 2050?*

## 1.3 Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa foi

## **Propor diretrizes para o aprimoramento do processo de Planejamento Estratégico Territorial, na Plataforma Ceará 2050.**

Foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Identificar na literatura, as etapas que compõem o processo do PET;
- 2) Analisar o processo do PET dentro da Plataforma Ceará 2050;
- 3) Comparar o PET da Plataforma Ceará 2050 com outros planos estratégicos disponíveis na literatura;
- 4) Identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo do PET na Plataforma Ceará 2050;
- 5) Identificar diretrizes para o PET.

### **1.4 Justificativa**

O planejamento estratégico nos últimos anos do século XX e início do século XXI sofreu uma transformação nos modelos metodológicos aplicados, uma vez que os governos locais buscam se adaptar aos atuais contextos sociais e econômicos, pois estes estão cada vez mais complexos e em constante mudança. O novo cenário de globalização, cada vez mais desenvolvido, fez com que o planejamento tradicional baseado no planejamento físico e espacial não seja suficiente para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento territorial (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009).

Assim, a gestão dos territórios no século XXI deve ser diferente para se adaptar à rapidez das mudanças (tecnológicas, sociais, consumo, tendências demográficas e culturais), uma vez que essas mudanças vertiginosas geram incerteza política e/ou empresarial na tomada de decisões. No contexto atual, em que os problemas que são apresentados aos municípios estão aumentando em qualidade e quantidade - (social, econômica, desemprego, problemas de mobilidade, etc.) - , para aqueles que devem responder a partir de uma situação orçamentária muito limitada devido à insuficiência financeira local e ao mesmo tempo, satisfazer as demandas sociais, é mais necessário do que nunca o plano estratégico territorial (ALISEDA; VELARDE; MORA, 2018).

Nesse contexto, as demandas sociais se evidenciam como uma linha panorâmica do desenvolvimento territorial. Estas ficam evidenciadas no próprio território e são constituídas pelas capacidades, sinergias e limitações prévias com as quais o planejamento precisará se deparar. Atribuindo, também, as expectativas e os objetivos coletivos que remetem a uma visão

de futuro para sanar essas demandas da sociedade. Nesse sentido, em resposta a estes desafios despontam o campo do planejamento territorial bem como os arranjos de governança que lhe são correspondentes (PINTO; MONZONI NETO; ANG, 2018).

Nessa linha, o presente trabalho surge em época favorável à discussão e revisão de Planos Estratégicos elaborados em territórios, e este se justifica pela necessidade de propor diretrizes para o PET na Plataforma Ceará 2050. Neste contexto pretende-se apresentar, aprimoramentos para o processo do PET.

Em termos teóricos, esta pesquisa objetiva contribuir com as diretrizes para os processos de desenvolvimento dos planos estratégicos e a aplicação do PET. Acredita-se que a partir dessa análise será possível aprofundar o estudo do conceito do PET e possibilitar a comparação com outros estudos realizados nesse campo. Além disso, a pesquisa possibilitará a reflexão sobre as diretrizes dos processos que são importantes para o avanço da literatura sobre esse tema.

A necessidade de identificar diretrizes do PET, a incompreensão, o preconceito, o peso político e o potencial econômico e ambiental que o território ainda tem no Brasil e a constante evolução da relação do território rural com o urbano, são questões que também justificam esta pesquisa e devem estimular outros estudos e discussões.

Em termos práticos, a justificativa desta pesquisa está na contribuição que os achados podem trazer para melhorar a experiência do PET. Ademais, os resultados poderão subsidiar as ações em novos planos estratégicos a longo prazo na prática, e assim potencializar os conhecimentos adquiridos no dia a dia.

Sendo assim, essa pesquisa contribui também para a formação das equipes gestoras de projetos estratégicos, permitindo a reflexão sobre suas experiências anteriores, os conhecimentos e as competências para potencializar o conhecimento na gestão das etapas dos planos. Dessa forma, eles poderão aprimorar suas capacidades de descobrir e de explorar as oportunidades de lidar com as responsabilidades de cada processo. Por fim, os resultados deste estudo também são relevantes para as organizações que se relacionam com os órgãos da administração pública ou que se interessam pela temática, tais como: universidades, órgãos de fomento, instituições privadas e governamentais, empresas de consultoria, dentre outras.

## **1.5 Estrutura da dissertação**

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na sequência, a segunda seção apresenta o referencial teórico da pesquisa, abordando as reflexões sobre o Planejamento Estratégico Situacional – PES, Planejamento Normativo e o Planejamento

Estratégico Situacional, para então aprofundar-se no Planejamento Estratégico Territorial (PET).

A terceira seção apresenta o método de pesquisa, onde são detalhados os métodos de coleta de dados e análise dos dados da pesquisa, e discute-se a validação e confiabilidade da pesquisa.

Na quarta seção apresentam-se os resultados, que são analisados e discutidos à luz do referencial teórico. Realizou-se a análise dos processos de outros planos estratégicos (Plano Espírito Santo 2025; Plano Espírito Santo 2030; Plano Santa Catarina 2030; Plano Campina Grande 2035; Plano Pernambuco 2035; Plano Fortaleza 2040; Plano Austrália 2030; Medellín 1960 a 2018; e o Plano Ceará 2050) para então propor diretrizes para o processo de PET, objetivo principal deste trabalho.

Na última seção apresentam-se as considerações finais do estudo, constando as limitações do trabalho e as sugestões para futuras pesquisas. Por fim, tem-se as referências, apêndices e anexos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em duas subseções; a primeira explora a temática do Planejamento Estratégico Situacional (PES), a segunda discorre sobre o planejamento estratégico territorial (PET).

### 2.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Nesta seção, é apresentada a primeira parte da fundamentação teórica desta pesquisa, abordando as diversas definições existentes para planejamento estratégico e como ocorre esse processo conceitual.

#### 2.1.1 *Conceito*

O PES é um modelo da família das ferramentas de planejamento estratégico aplicado ao setor público. O modelo foi elaborado por Carlos Matus, e apresenta-se como uma alternativa à crise do planejamento autoritário e tecnocrata. Algumas teorias econômicas e sobre estratégias de guerra permeiam o discurso do autor e dão suporte às suas ideias. Segundo seu proponente, o PES é um método de planejamento governamental, adotado na organização da máquina administrativa do governo, distinto do planejamento tradicional e do planejamento estratégico empresarial (HUERTAS, 1996; GONÇALVES, 2005; ADUM; COELHO, 2007).

Para Huertas (1996) e Adum e Coelho (2007) o PES é uma metodologia de planejamento estratégico de governo, que ao preencher algumas lacunas do planejamento tradicional e do estratégico corporativo, acaba por servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seu tema são os problemas públicos, apesar de ser também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, social e econômico, pressupondo a interação de vários atores dispostos em um jogo social conflitivo e/ou cooperativo. Embora o método tenha sido desenhado para ser utilizado no nível central e global, sua flexibilidade possibilita sua aplicação nos níveis regional, local e setorial, sem, contudo, deixar de situar os problemas em um contexto global mais amplo, o que permite manter a qualidade da explicação situacional e a riqueza da viabilidade e de possibilidades de intervenção na realidade (ARTMANN, 1993; BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012).

Nesse contexto, o planejamento é tido como um cálculo que precede e preside a ação. Este alargamento do planejamento para além do cálculo representa um avanço, na medida em que incorpora a avaliação e atualização constante do plano. O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados e impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação (ARTMANN, 2000). Deve ainda, possuir um sentido democrático de caráter

emancipatório, ou seja, deve ser uma ferramenta de libertação, ao permitir a enumeração de possibilidades futuras e o poder de escolher a mais viável. O planejamento é o resultado de uma mediação entre conhecimento e ação (HUERTAS, 1996).

De acordo com Huertas (1996), uma característica relevante do PES, que é a de ser um método de planejamento por problemas e que trata, principalmente, dos problemas mal estruturados e complexos, sempre abordados em suas múltiplas dimensões - política, econômica, social, cultural, etc., para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida como no caso dos problemas bem estruturados (ARTMANN, 2000; SOBREIRA NETO; HOURNEAUX JUNIOR; POLO, 2008).

Para Matus (1994a) um problema não pode ser apenas a manifestação de um “mal-estar”, devendo suscitar a uma ação, a uma intervenção eficaz sobre uma realidade a ser transformada, por isso deve ser definido e declarado por um ator disposto e capaz de enfrentá-lo. Logo, Matus (1993, 1994a, 1994b) pressupõe o PES como o reconhecimento da complexidade, da fragmentação e da incerteza que caracterizam os processos sociais, se assemelhando a um sistema de final aberto e probabilístico, onde os problemas se apresentam, em sua maioria, não estruturados, no qual o poder se encontra compartilhado e nenhum ator detém o controle total das variáveis que estão envolvidas na situação (ROIC *et al.*, 2013).

Por fim, o método PES, surgiu como resposta às complexidades observadas ao método tradicional. Conseguindo superar o planejamento tradicional, extrapolando os limites da esfera econômica para tornar-se planejamento de ações e, além de ultrapassar também o espaço do mero planejamento e, gradualmente, impondo suas ferramentas como método de governo. Isto é, ele inaugurou uma nova disciplina, mostrando alta eficiência na prática e boa capacidade de responder a questões teóricas. No entanto, a força do PES e seu enriquecimento contínuo dependem do desenvolvimento e de um aprofundamento teórico, ocasionando uma defesa simplista e mecânica e tornando-se a teoria social capaz de sustentar os métodos de governo e as Ciências e Técnicas de Governo (MATUS, 2000; GONÇALVES, 2005).

### **2.1.2 Distinções entre o Planejamento Normativo e o PES**

Para compor seu modelo de planejamento, Carlos Matus (1981, 1984a, 1984a, 1993, 1997a, 2000; GONÇALVES, 2005) fizeram inúmeras distinções entre o Planejamento Tradicional ou, como chamado por ele, normativo, e o Planejamento Estratégico que propõe. Acredita, porém, que todo plano tem tanto um aspecto normativo quanto um aspecto estratégico que, nesse sentido, não são opostos e sim complementares. A principal crítica que faz ao planejamento tradicional é por acabar tornando-se pura norma, estabelecendo uma divisão da

realidade entre os aspectos políticos e econômicos, ao apresentar um enfoque principalmente econômico, constituindo um discurso baseado no que “deve ser” sem integração e relação direta com as ações e decisões concretas e possíveis. Assim, a norma teria sua origem no “necessário”, diferentemente do estratégico que se originaria na construção do “possível”. Contudo, ressalta-se que as mudanças no jogo que atualmente parecem impossíveis se realizarem no futuro. Para Matus, o procedimento normativo e o procedimento estratégico devem buscar uma convergência do “deve ser” e do “pode ser”. Conforme vê-se no Quadro 1.

Quadro 1 – O planejamento e o planejador

<b>PROCEDIMENTO NORMATIVO</b>	<b>PROCEDIMENTO ESTRATÉGICO</b>
1- Planejar é estabelecer normas racionais e coerentes sobre o futuro.	1- Planejar é estabelecer um processo contínuo e sistemático de análise e discussão para selecionar uma “direção”.
2- Este conceito de plano tende a formalizar-se em um livro ou um documento e a criar oficinas de planejamento com características de unidades de investigação.	2- Este conceito de plano tende a formalizar um sistema periódico de discussão e análise que precede e preside a ação. O plano está sempre sendo feito e avaliado, porém sempre há um plano.
3- Metas compatíveis e consistentes. Não há oponentes, não há outros planos.	3- Metas conflitivas. Existem oponentes que são as forças sociais em luta, cada uma com seus próprios planos.
4- O planejador é um técnico a serviço do político.	4- O planejador é parte de uma força social que planeja. Todo ator planeja; todo aquele que planeja é parte integrante de um “ator”.
5- O cumprimento das metas no tempo planejado.	5- Avanço na direção correta e economia de tempo.
<b>METODOLOGIA</b>	
6- Planejamento de medidas no marco dado pelos objetivos políticos. Explicitação dos objetivos em metas.	6- Planejamento de objetivos e medidas, assim como do processo de criação de viabilidade às medidas e aos objetivos.
7- A realidade é um sistema controlável a partir de uma posição “externa” de poder do planejador.	7- A realidade é um sistema complexo que se auto organiza, autorregula e auto planeja.
8- Separa o econômico do político. O planejamento é neutro em relação ao político.	8- O econômico e o político formam uma unidade. O planejamento é político.
9- Agentes econômicos como entes sujeitos a leis decifráveis.	9- Forças sociais vivas que atuam com capacidade e imaginação e surpreendem o planejador.
10- Cronologia rígida, cada meta tem dimensão e data.	10- Cronologia flexível. Critério de economia do tempo e oportunidade de ação. As metas não têm data.
11- Ruptura entre história (diagnóstico) e plano.	11- O mesmo enfoque deve ser válido para a análise do passado e o plano.
12- Planejamento mais pertinente à reprodução e reforma do sistema em condições de consenso ou poder total.	12- Planejamento mais pertinente para tratar os problemas da transformação social e as mudanças conflitivas em situações de poder “compartilhado”.
13- O plano é um guia público de orientação.	13- O plano é em parte público e em parte um guia interno de ação.
<b>AS CATEGORIAS E CARACTERÍSTICAS DE SUAS METODOLOGIAS</b>	
14- Sua metodologia utiliza as categorias básicas econômicas da Contabilidade Nacional. A metodologia tende a ser independente da discussão política do plano.	14- Sua metodologia é uma ferramenta da discussão política e se baseia em categorias compreensivas de uma totalidade relevante para a ação societal.
15- Eliminação das incertezas. Se se produz A o resultado é B. Só existem opções, não variantes.	15- Reconhecimento das incertezas próprias de se tratar com oponentes e com o futuro.
16- Trajetórias fixas e de curso estável que conduzam direto ao cumprimento dos objetivos.	16- Trajetórias flexíveis e redes de trajetórias de curso variável e ziguezagueante, avanços e retrocessos.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Matus (1981) e Gonçalves (2005).

Segundo Matus, a técnica do Planejamento Estratégico Situacional deve cumprir algumas exigências, a saber: a) Integrar a dimensão política e econômica do processo social, distinguindo as áreas de consenso e conflito no plano; b) Ser constituído em um processo democrático que realmente capta a demanda que emerge da base social; c) Ser constituído em um processo descentralizado que libere as capacidades de identificar problemas e soluções em todos os níveis; d) Levar o planejamento às instâncias de gestão e operação, pois é a base da prática concreta do planejamento; e) Vincular permanentemente o planejamento de situações conjunturais com as perspectivas de médio e longo prazos; e f) Ter um plano de validade permanente e de curto prazo que preceda e presida a ação de intervenção e produção social.

Assim, como fruto do aprendizado da literatura revisada sobre o PES, tem-se um método de planejamento por problemas e trata, principalmente, dos problemas mal estruturados e complexos, para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida como no caso daqueles bem estruturados. É importante destacar que, embora se possa partir de um campo ou setor específico, os problemas são sempre abordados em suas múltiplas dimensões - política, econômica, social, cultural, etc. e em sua multissetorialidade, pois suas causas não se limitam ao interior de um setor ou área específicos e sua solução depende, muitas vezes, de recursos extra setoriais e da interação dos diversos atores envolvidos na situação.

## **2.2 Planejamento Estratégico Territorial (PET)**

Esta seção apresenta a segunda parte da fundamentação teórica desta pesquisa, dividindo-se em quatro tópicos: histórico, conceito, origem e evolução do conceito governança, governança territorial e, por último, o exercício da governança territorial: da concertação ao pacto.

### **2.2.1 Contextualização**

Planejamento estratégico na perspectiva dos territórios supõe uma definição consciente da orientação e da destinação de seus recursos e ativos existentes (recursos naturais, atividade industrial, capital humano etc.) e das modalidades de exploração dos seus recursos e ativos potenciais do território (REESE, 1999; GUTIÉRREZ, 2014; ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014).

Assim, essas modalidades estratégicas baseiam-se numa certa visão do futuro em que se manifestam linhas de ações prioritárias e em certos resultados a serem alcançados no longo prazo. Isto só será possível, por meio de uma análise do território, assumindo que existem várias

limitações dentro da prática do processo do PET (REESE, 1999; GUTIÉRREZ, 2014; ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014).

De acordo com Reese (1999) as limitações que aparecem mais fortemente no contexto latino-americano e, particularmente, no contexto brasileiro, são: a falta de conhecimento, as dificuldades para tornar efetiva e sustentável a participação da comunidade e a visão de curto prazo no sistema político local. Como resultado, é comum observar a falta de treinamento em metodologias de planejamento inovador a partir da visão tradicional tecnocrática, a falta de informações atualizadas e/ou confiável para a tomada de decisão, participação desigual dos diversos setores sociais e da falta de implementação do PET.

Nessa lógica, o PET origina-se no quadro de uma crescente crise de representatividade, participação social e legitimidade em torno do Estado. Ocasionalmente um planejamento centralizado e de pouca força em favor das lógicas relacionadas à governança participativa. Dentro das características do PET, a rigidez indicativa do planejamento tradicional perde relevância e é substituída pela ideia de um planejamento como processo público-privado participativo, possibilitando a representação de interesses dos agentes sociais e econômicos, articulando as demandas existentes dos diferentes setores da sociedade civil (GUTIÉRREZ, 2014; ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014).

### **2.2.2 Conceito**

Zhikharevich e Pribyshin (2014) definem o PET “como a determinação independente de objetivos, com a direção principal do desenvolvimento socioeconômico sustentável em um ambiente competitivo dinâmico”. Para os autores, o planejamento ajuda a criar uma visão territorial com base nos recursos locais e nas condições externas e internas, bem como determinar as atividades e etapas necessárias para atingir as metas pretendidas. Devendo ajudar a especificar a direção do desenvolvimento territorial.

Corroborando com os autores, Viktorovna (2014) destaca que o desenvolvimento territorial é o elemento mais importante no sistema de gestão estratégica. Esta, fundamenta-se na necessidade de adoção legislativa de normas e princípios do PET. Para o autor, é necessário desenvolver metas específicas, objetivos e direções de desenvolvimento para cada território. Por meio da criação das condições necessárias para o planejamento do desenvolvimento territorial.

De acordo com o exposto, para Cirio (2016) planejar o desenvolvimento territorial, requer a adoção de diversas variantes que perpassam com nuances "os paradigmas situacionais e estratégicos" dos processos do PET. Para o autor, os paradigmas assumem que o planejamento

é um processo conduzido por diretrizes metodológicas. E estas, o posicionam como uma ferramenta diferente dentro das dinâmicas inorgânicas que caracterizam os processos políticos, econômicos e sociais do território. Numa perspectiva de objetivos para o curto, médio e longo prazo.

Nesse contexto, Aliseda *et al.* (2018a) destacam que os objetivos de pequeno, médio e longo prazo, desenvolvem-se em ciclos de três fases: análise do território, planejamento territorial e gestão territorial. Estes compõem os processos do PET, envolvendo aspectos técnicos e metodológicos, sendo um processo contínuo e sistemático, que diz respeito à definição de uma visão de futuro, à formulação de diretrizes estratégicas e à elaboração de projetos que viabilizem e sustentem o caminho traçado, levando em conta as condições internas e externas à região e sua evolução esperada.

Além disso, o PET abrange questões físico-naturais, econômicas, sociais, políticas e legais, sendo um instrumento capaz de provocar mudanças, a partir de um espaço privilegiado de participação e o diálogo envolvendo a sociedade civil junto ao governo (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

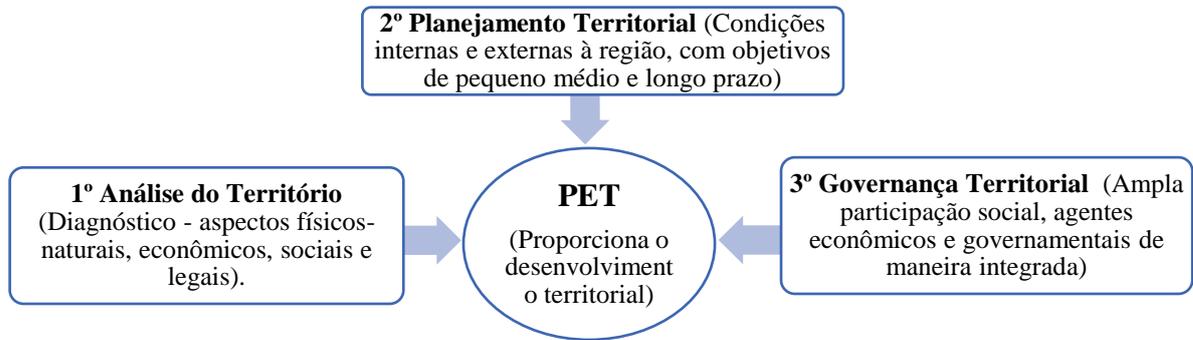
Nessa lógica o PET é concebido como um processo de diálogo social e de tomada de decisão envolvendo atores sociais, agentes econômicos e governamentais de um recorte territorial particular, visando definir seu futuro. É um processo conflitante porque tem o desafio de intermediar interesses e visões diferentes. A possibilidade de que tais processos sejam apoiados pelo desenho da governança territorial é reafirmada aqui, incluindo o planejamento de ações e dinâmicas territoriais de gestão em uma perspectiva colaborativa e democrática (DALLABRIDA, 2015a).

Assim, o PET demanda uma estrutura de governança que organize o contínuo planejamento e repactuação, com participação social, conexão com políticas públicas, monitoramento e informação ampla e objetiva para a tomada de decisão. Para tanto, é necessário um aparato de governança inclusiva, que permita o estabelecimento de prioridades constituídas no próprio território e com clara perspectiva de efetividade. Em paralelo, há que se estruturar modelos de financiamento. Finalmente, o monitoramento dos processos de implementação das políticas e ações e de seus resultados para o desenvolvimento local deve ser estruturado como meio para revalidação e revisão constante de caminhos e metas que instrumentalizem a tomada de decisão (AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018).

Nessa lógica, para que isso aconteça, é preciso um planejamento territorial que ajude a pensar de maneira integrada sobre as oportunidades e como aproveitá-las, além de ajudar a preparar e capacitar todos para essa chegada, e criar espaços efetivos de governança territorial,

onde possa haver uma discussão contínua sobre o modelo de desenvolvimento que aquele território quer” (VIANA, 2018; SILVEIRA; PEREIRA, 2018; ALISEDA *et al.*, 2018b), conforme vê-se na Figura 1.

Figura 1 – Processo do PET



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Viana (2018); Silveira; Pereira (2018); Aliseda *et al.*, (2018b)

Depois do exposto e dialogando com todos os autores citados, pode-se ressaltar o processo do PET, envolve aspectos técnicos e metodológicos – (análise do território, planejamento territorial, e gestão territorial) – por meio de questões físico-naturais, econômicas, sociais e legais. Este deve ser composto por objetivos de pequeno, médio e longo prazo; deve conceber um diálogo social e de tomada de decisão, com todos os atores sociais, agentes econômicos e governamentais, de forma que essa estrutura de gestão com participação social, tenha conexão com políticas públicas e processos de monitoramento, com informação ampla e objetiva para a tomada de decisão, priorizando as especificidades de cada território (região). E esses processos de monitoramento da implantação devem ser constantemente revisados pelos atores participantes, proporcionando caminhos e metas instrumentalizadas na tomada de decisão, onde todos pensem de forma integrada para se alcançar o desenvolvimento territorial (ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014; VIKTOROVNA, 2014; SANDOVAL, 2014; DALLABRIDA, 2015a; RIO GRANDE DO SUL, 2016; AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018; SILVEIRA; PEREIRA, 2018; ALISEDA *et al.*, 2018a).

Por fim, nas próximas subseções, resalta-se o conceito de cada etapa do processo do PET.

### **2.2.3 Primeira etapa do PET: Análise do Território**

O termo território origina-se do latim *territorium*, que deriva de terra e que nos tratados de agrimensura aparece com o significado de ‘pedaço de terra apropriada’. Em uma acepção mais antiga pode significar uma porção delimitada da superfície terrestre. Nasce com dupla conotação, material e simbólica, dado que etimologicamente aparece muito próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-terror* (terror, aterrorizar). Tem relação com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do medo, do terror – em especial para aqueles que, subjugados à dominação, tornam-se aliados da terra ou são impedidos de entrar no ‘*territorium*’ (HAESBAERT, 1997, 2005; SOUZA; PEDON, 2007).

O território, portanto, é a base sobre a qual se baseiam todas as atividades humanas, que por sua vez modelam e alteram de acordo com seu desenvolvimento tecnológico ou suas aptidões (vocação do território para certas atividades agrícolas, mineradoras, florestais...), e econômicas. Nesse momento, coincide com o conceito de paisagem propriamente dita (natural, rural, urbana etc.), mas com a diferença de que, sendo administrativamente delimitado, geograficamente caracterizado e planejado, está sujeito a intervenção política para promover, controlar ou reorientar a dinâmica espacial. Este planejamento visa melhorar as condições de vida dos cidadãos, incluindo a preservação ambiental por meio da compatibilidade entre a economia e o uso racional dos recursos naturais (ALISEDA; BEDÓN, 2016).

Assim, o processo de planejamento estratégico de territórios vem sendo empregado em vários países a partir dos conceitos primordiais de estratégia, derivados da prática militar, e pode ser aprimorado, em face de novas metodologias empresariais com ênfase na análise de competitividade, e adaptado para a realidade nacional, nacional, estadual e municipal (GÜELL, 1997). Nesse sentido, a gestão territorial, em seu sentido mais geral, é definida como uma técnica para delimitar os espaços geográficos de acordo com sua aptidão para sustentar os diferentes usos da terra com menor impacto, compatibilizando o desenvolvimento territorial (ALISEDA, 2018a, 2018b).

### **2.2.4 Segunda etapa do PET: Planejamento territorial**

De acordo com a literatura revisada, o planejamento territorial passa a ser realizado com base em conceitos e teorias elaborados nos chamados países desenvolvidos. Estes são tomados como modelos a serem seguidos pelos países pobres, ou “países em desenvolvimento”, por se acreditar que com base nas medidas ditadas pelos países europeus e Estados Unidos o desenvolvimento viria com o tempo. Deste modo, foram aplicadas no Brasil as teorias como a dos Polos de Desenvolvimento, estabelecidas a partir da realidade dos países ricos, em

detrimento da realidade local e das peculiaridades marcantes dos países subdesenvolvidos (MANZONI NETO, 2007).

Assim, o ato de planejar o território vem apresentando mudanças e sofrendo influências de diferentes áreas do conhecimento ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, definir uma única linha ou teoria de planejamento não se apresenta viável, uma vez que cada contexto, cada país, cada estado, cada região, cada município, apresenta diferentes realidades, diferentes condições econômico-financeira, recursos disponíveis e necessidades. Desta forma, o planejamento territorial, precisa ser debatido e aplicado, por meio de planejamento que considere os recursos disponíveis, as características e limitações territoriais. Objetivando, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial (SANTOS, 2014).

Para isso, o planejamento territorial, precisa estar relacionado aos processos de planejamento e gestão do território, por meio da melhor estrutura para ordenação do territorial (PRUDENTE, 2017). Nesse sentido, na ótica do planejamento, ordenar o território é fundamental na proporção em que significa reconhecer as vocações produtivas e de conservação dispostas no território, assim como as dinâmicas socioeconômicas e as expectativas da própria sociedade local sobre o espaço e seus recursos. Fornecendo, conseqüentemente, as bases para uma costura inaugural de acordos entre os atores locais, por meio de uma visão integrada de longo prazo (PINTO *et al.*, 2018). Nessa temática, entra em cena a governança.

### ***2.2.5 Terceira etapa do PET: governança***

De acordo com os autores Lorrain (1998), Milani e Solinís (2002), Dallabrida (2011a), a literatura reconhece que a definição da governança se origina em reflexões sobre o contexto das firmas, introduzido por Ronald Coase, no ano de 1937, quando é publicado o artigo com o título *The Nature of the Firm*, fato que não provocou debates na época, sendo resgatado décadas depois por Oliver Williamson (LORRAIN, 1998; MILANI; SOLINÍS, 2002). Desta forma, a definição de governança retomada na década de 1970, a partir do que se passou a aplicar o termo para denominar os dispositivos usados pela firma para coordenar de forma eficaz (mencionando-se aos processos internos quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas), aos contratos e à aplicação de normas (quando ela se abre à terceirização) (LORRAIN, 1998, MILANI; SOLINÍS, 2002).

Portanto, seria possível assim definir governança, como uma nova maneira de gerir a formulação de políticas públicas, tendo como base a interação de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários; como uma regulação coletiva não mais sustentada na dominação, nem na violência legítima da soberania estatal, mas sim na negociação e cooperação

– governo/sociedade –, tendo, preferencialmente, como princípios básicos a priorização dos interesses coletivos e o exercício da democracia (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006; DALLABRIDA, 2011b, 2013; CANÇADO *et al.*, 2013; RIBEIRO; TOPPAN, 2015; DALLABRIDA *et al.*, 2016; ABDALA; NUNES, 2018).

Por fim, uma questão da maior importância e pertinência é a discussão sobre o terceiro processo do PET, que é a relação da governança no contexto territorial.

#### 2.2.5.1 *Governança no Contexto Territorial*

Governança territorial pode ser definida como o método institucional-organizacional de elaboração de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, atendendo à premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais, sociais e políticos por meio de “regras do jogo” e, com a dimensão local e a global (nacional ou mundial) por meio das mediações realizadas por atores ancorados no território (GILLY; PECQUEUR, 1995; COLLETIS *et al.*, 1999).

Nesse sentido, a concepção para governança territorial refere-se à competência, e ao mesmo tempo, à dimensão estratégica e à dimensão institucional do território (STORPER; HARRISON, 1994; HUMPHREY; SCHIMTZ, 2002). Desta forma, concebe-se governança territorial como um procedimento estratégico de coordenação de ações políticas entre atores e agentes sociais visando à resolução compartilhada de questões comuns e a promoção da justiça territorial. Tais questões remetem ao desenvolvimento local e se situam no contexto histórico da implicação crescente dos atores locais – públicos, privados e associativos – nas dinâmicas da articulação e desenvolvimento territorial (CZEMPIEL, 2000; LELOUP; MOYART; PECQUEUR, 2005).

Por seus turnos, Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2007b) veem a governança territorial como uma atividade democrática, por parte da população ou grupos articulados por meio das instituições e organizados, incluindo todos os processos, com o intuito de identificar a realidade, definindo prioridades, planejando as implementações de ações, determinando a alocação dos recursos financeiros, materiais e humanos, dinamizando as potencialidades e superação dos desafios, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2007a; RIVOLIN, 2007; FUINI, 2012, 2013).

Dallabrida (2011b) destaca também que a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de

desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, por meio da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (DALLABRIDA, 2011b).

Nessa temática, Dallabrida (2011b), destaca que a governança territorial se refere “às tentativas ou ações que exprimem a competência da sociedade de determinado território para administrar assuntos de interesse de todos a partir do envolvimento de atores e agentes sociais, econômicos e institucionais”. A governança territorial apresenta uma série de características, como sugerido pelo autor, no Quadro 2.

Quadro 2 - Características da governança territorial

ELEMENTOS DA GT	CARACTERÍSTICAS
1 – Dinâmica territorial	Conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
2 – Bloco sócio territorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
3 – Concertação social	Processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática de gestão territorial de forma descentralizada.
4 – Redes de poder sócio territorial	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
5 – Pactos sócio territoriais	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionada a um projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Dallabrida (2011b).

Assim contextualizada, a governança territorial não deve ser constituída como um mero recurso – dentre outros tantos, como organizações políticas, políticas públicas etc. – mobilizado em prol do desenvolvimento territorial, qualquer que seja a escala geográfica selecionada, mas sim como processo sociopolítico fundamental congênere ao próprio desenvolvimento territorial. Em outras palavras, não se trata de conceber a governança territorial como um elemento externo que se incorpora (ou não) ao processo de desenvolvimento territorial, mas, ao contrário, se trata de concebê-la como parte constitutiva da dinâmica do desenvolvimento

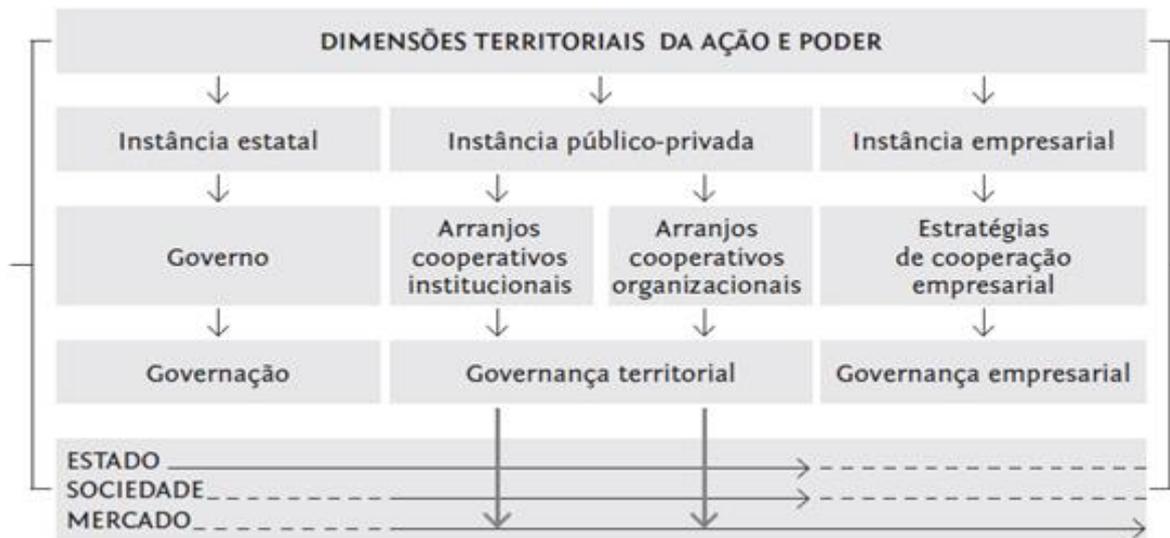
territorial em si. Nesse sentido, governança territorial e desenvolvimento compõem uma formulação recursiva da mais alta relevância (LIMA, 2014).

Ainda de acordo com o autor, essa discussão ao conceber governança territorial como um processo, caracterizado pela capacidade de coordenação das ações políticas entre os mais variados atores e agentes sociais. O intuito, segundo o autor, é o de responder coletivamente às questões comuns a fim de se alcançar certo consenso em torno de um projeto coletivo (LIMA, 2014).

Percebe-se que o diálogo entre esses autores estabelecem pontos convergentes para a definição de um conceito de governança territorial. O primeiro deles é, certamente, a inevitabilidade de se aceitar como pré-condição a existência de um contexto territorial. O segundo ponto seria a necessária articulação entre os mais distintos atores e agentes que respondem aos interesses territorialmente assentados. Por último, e não menos importante, é o acordo – mesmo que alcançado no seio de conflitos – em torno de um projeto ou uma visão comum de futuro, que resultaria na construção de consensos acerca de decisões que tocam a coletividade. Nesse sentido, tais processos de governança territorial se desdobram em espaços políticos precisos, construídos e avivados coletivamente (DALLABRIDA, 2011b; LIMA, 2014).

Nessa lógica, para Dallabrida (2015b) as práticas da governança territorial devem ser contextualizadas a partir das dimensões das ações de poder prevaletentes. Na Figura 2 representam-se, de forma esquemática, distintas situações-tipo a partir de três instâncias: estatal, público-privado e empresarial. A cada uma destas instâncias estão associadas modalidades específicas de governança. A governança territorial relaciona-se com contextos institucionais e organizacionais caracterizados pelo envolvimento de entidades públicas e privadas, quer da ação governamental (instância estatal), quer da governança empresarial (instância empresarial). De outra forma, os procedimentos da governança territorial situam-se territorialmente, mesmo que os seus atores estabeleçam conexões com outras escalas espaciais (componente multiescalar da governança) (DALLABRIDA, 2015b).

Figura 2 – Contextualização das práticas de governança territorial



Fonte: Dallabrida (2015b).

O referido autor destaca a importância das práticas de governança territorial. Para este, as práticas de governança territorial correspondem às relações de cooperação e parceria entre atores públicos, semipúblicos, sociais e empresariais. Por meio de diferentes arranjos cooperativos, aqui denominados arranjos cooperativos institucionais, liderados por atores estatais, e abrangendo, basicamente, o campo das políticas públicas, e outros arranjos cooperativos organizacionais, tratando-se de iniciativas articuladas por atores semipúblicos, sociais ou empresariais, com a participação e/ou apoio estatal. Estes processos ocorrem na instância público-privada. Portanto, governança territorial são ações e relações de poder que ocorrem nesta instância, diferenciando-se das ações exclusivamente estatais ou empresariais (DALLABRIDA, 2015c).

Nessa perspectiva, o entendimento do autor acerca da governança territorial é baseado em uma concepção que, ao mesmo tempo, soma, dialoga ou pelo menos aproxima-se das contribuições de outros autores. Em suma, o conceito de governança territorial seria um processo de planejamento e dinâmica territorial de gestão que prioriza visões inovadoras, compartilhadas e colaborativas, através de relações horizontais. No entanto, esse processo inclui lutas pelo poder, discussões, negociações e finalmente deliberações entre funcionários do Estado, representantes de setores sociais e empresariais, de universidades ou de investigações. Tais procedimentos são baseados no papel único do Estado, uma noção qualificada de democracia e no papel de liderança da sociedade civil, na esperança de harmonizar uma visão de futuro e um padrão particular de desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2015a).

O mesmo autor acredita que o desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança permanente, situado histórica e geograficamente, mas integrado em intraterritorial, supraterritorial e global, sustentado na alavancagem dos recursos e ativos (tangíveis e intangíveis, genéricos e específicos) no local, visando a dinâmica socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2015a).

Corroborando com o exposto, Rodrigues (2016) reitera que o processo de desenvolvimento territorial é uma prática de governança territorial a partir da organização das diversas interações entre atores e interesses presentes em um território. O resultado, portanto, seria a construção de um interesse territorial ou, nas palavras do autor, “uma visão territorial compartilhada” baseada no reconhecimento e na valorização de certo capital territorial necessário para alcançar a coesão territorial (RODRIGUES, 2016). Para o autor, essa coesão deve obedecer a forças e princípios básicos para uma boa governança territorial, conforme vê-se no Quadro 3.

Quadro 3 - Forças e princípios básicos da governança territorial

PRINCÍPIOS BÁSICOS	CARACTERÍSTICAS
1 – Foco	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.
2 – Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.
3 – Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidade dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
4 – Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tornar-se parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.
5 – Representatividade	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação.
6 – <i>Accountability</i>	Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informação e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.
7 – Coerência	Qualidade das ações e da interação dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento
8 – Confiança	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.
9 – Subsídios	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância ou para este converge.
10 – Autonomia	Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao estado e as políticas públicas.

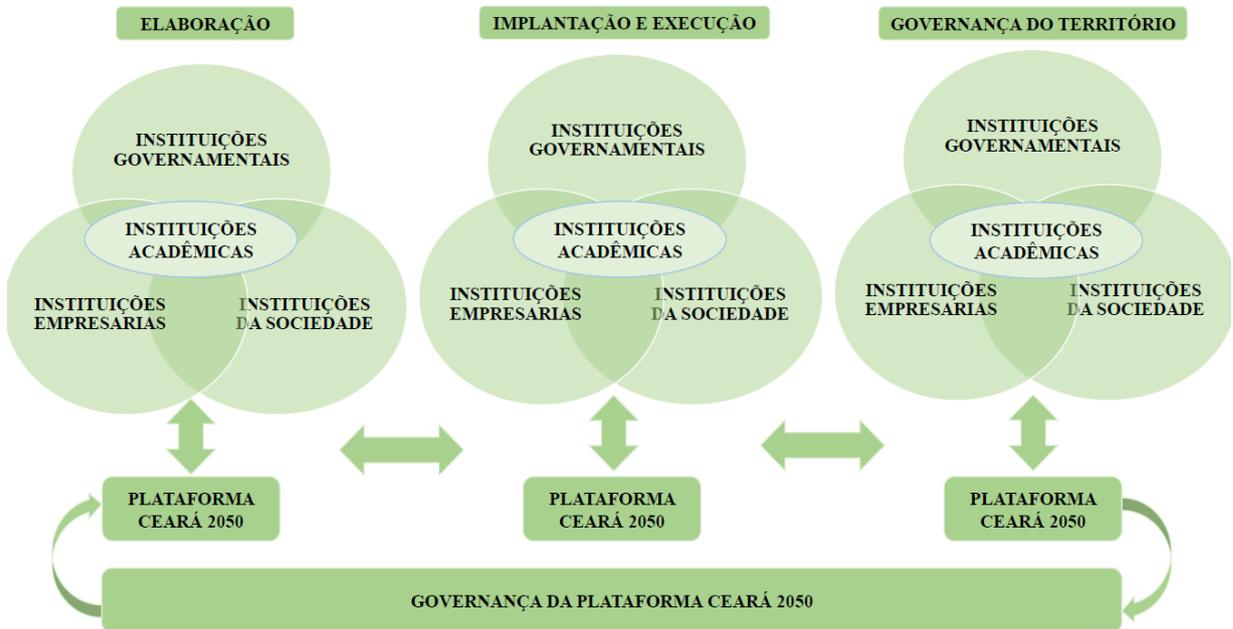
Fonte: Rodrigues (2016); Pires *et al.*, (2017).

Por fim, a governança territorial tem se tornado um instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma gestão e de um governo mais efetivo sobre as políticas de desenvolvimento territorial (ABDALA; NUNES, 2018; GOMES, 2018). Para isso, observa-se que é preciso buscar novas soluções, modelos, recortes territoriais e pactos sociais. Como instrumentos de ordenamento territorial e planejamento, abrindo caminhos para formas de governança territorial que garantam o direito das populações em definir os rumos de seu desenvolvimento.

### 2.2.5.2 Governança da Plataforma Ceará 2050

Esta subseção destaca a visão do planejamento como processo (ciclo de planejamento) e a importância da valorização da governança em todas as etapas do processo dentro da Plataforma Ceará 2050 (elaboração, implantação e execução, e governança do território) (TERMO DE REFERÊNCIA CEARÁ 2050, 2017; CONSÓRCIO CEPLAN-PERSONAL, 2018). Consoante observa-se na Figura 3.

Figura 3 – Modelo de Governança Plataforma Ceará 2050



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Das etapas, destaca-se:

- 1) Governança da elaboração do PET:
  - ✓ Termo de referência do Projeto Ceará 2050;
  - ✓ Contrato;

- ✓ Coordenação;
  - ✓ Comissão de Fiscalização; e
  - ✓ Plano de Trabalho.
- 2) Governança da Implantação do PET:
- ✓ Institucionalização: introdução do PET na estrutura legal do território;
  - ✓ Participação: criação de comitês, fórum central e fóruns regionais;
  - ✓ Plataforma Digital: disponibilização de informações sobre o desenvolvimento do PET.
- 3) Governança do Território:
- ✓ Melhoria da governança do território como objetivos do PET, através do desenvolvimento do projeto estratégico (TERMO DE RERÊNCIA CEARÁ, 2018; CONSÓRCIO CEPLAN-PERSONAL, 2018).

Pelo exposto, conclui-se que o processo de governança proposto para a Plataforma Ceará 2050, será contínuo e perpassará todas as etapas do planejamento, desde a elaboração até a execução da governança territorial.

Em seguida, destaca-se os principais pressupostos teóricos da pesquisa.

### **2.3 Síntese dos pressupostos teóricos**

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 207) “é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que sirva de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados”. Dessa forma, toda pesquisa deve conter as premissas ou pressupostos teóricos sobre os quais o pesquisador fundamentará sua análise (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Sendo assim, a configuração teórica desta pesquisa foi delineada com base no levantamento da literatura vigente sobre o processo de planejamento estratégico de longo prazo para território, planejamento territorial, ordenamento territorial, governança territorial, participação social, transparência, monitoramento, desenvolvimento territorial e diretrizes para o PET (CIRIO, 2016; MOYANO, 2018; ALISEDA *et al.* (2018a, 2018b); PINTO; MONZONI NETO; ANG, 2018; RUANO, 2019). Por meio dessa revisão, foram estabelecidos os pressupostos que orientarão este trabalho, bem como as categorias de análise.

A proposta de trabalhar o aprimoramento do processo do PET, necessita de uma investigação de como se exprime o processo do PET. Diante dessa análise, será possível propor diretrizes para o PET na Plataforma Ceará 2050. Esse é o objetivo geral do presente estudo.

Dentre os modelos conceituais levantados na literatura (PINTO; MONZONI NETO; ANG, 2018) destacam que o PET fornece uma ilustração do processo do planejamento para territórios (as regiões de planejamento do estado do Ceará e o estado como um todo). Dessa forma, esse modelo expõe um processo mais detalhado, se adequando melhor ao propósito desta pesquisa, justificando-se assim a sua escolha.

Dessa maneira, os objetivos específicos foram baseados na análise do processo do planejamento estratégico para territórios (PINTO; MONZONI NETO; ANG, 2018). Portanto, com base na literatura vigente sobre o PET, foram elaborados os seguintes pressupostos para fundamentar a análise dos dados:

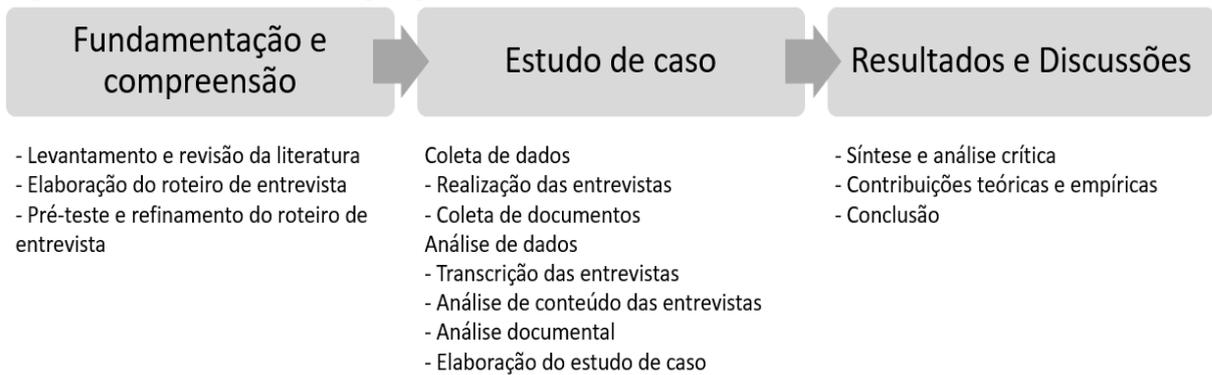
- 1) O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento, subsidiando a tomada de decisão;
- 2) O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado dos territórios impactados;
- 3) Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial; e
- 4) Seguir as demais diretrizes, proporciona ao desenvolvimento territorial.

Após apresentar os pressupostos teóricos da presente pesquisa, na próxima seção descreve-se a metodologia empregada.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso de natureza qualitativa com objetivos exploratórios e descritivos, cujas etapas estão sumarizadas na Figura 4 e detalhadas a seguir.

Figura 4 - Delineamento da pesquisa



Fonte: do autor (2019).

O estudo pode ser classificado como exploratório devido à incipiência de estudos sobre PET (BABBIE, 1998; COLLIS; HUSSEY, 2005). Além disso, buscou-se avaliar e descrever as características do fenômeno estudado e, por isto, pode ser dito descritivo (COLLIS; HUSSEY, 2005), com uma abordagem qualitativa, ou seja, buscando extrair os significados múltiplos de um fenômeno (RICHARDSON, 2017), formando o conhecimento a partir do fenômeno estudado e propondo generalizações analíticas.

O estudo de caso é uma forma de olhar a realidade social, descrevendo um fenômeno em profundidade (MERRIAM, 2002). Buscou-se entender “como” está ocorrendo o processo de Planejamento Estratégico Territorial (PET) no contexto do Plano Ceará 2050, ou seja, analisar o fenômeno em seu contexto real (YIN, 2010a).

Para realizar esse tipo de estudo de caso, Yin (2010b) ressalta ser necessário utilizar a lógica da replicação que pode conduzir a várias explicações. Essa estratégia necessita que se tenha desenvolvido uma estrutura teórica rica, porque é a partir do arcabouço teórico que se pode fazer generalizações, que são denominadas de generalizações analíticas. E se alguns dos casos não obter os resultados esperados conforme apresentados na teoria, deve ser proposto alterações. Com isso, a presente dissertação não realizou generalizações dos casos, mas generalizações analíticas.

A seguir detalham-se os procedimentos metodológicos de cada uma das etapas.

### 3.1 Fundamentação e compreensão

A fundamentação e compreensão consistiu no levantamento e revisão da literatura e da elaboração do roteiro de entrevistas, como se detalha a seguir.

#### 3.1.1 Levantamento e revisão da literatura

Esta primeira etapa compreendeu a coleta bibliográfica sobre as temáticas de planejamento estratégico, planejamento estratégico territorial e governança territorial. Objetiva-se descrever onde e como foram realizadas as buscas, assim como as palavras-chave que geraram as “strings” de busca para os resultados selecionados. Foram selecionadas como fontes de pesquisa deste trabalho as bases de dados - nos últimos 5 anos (2014 – 2019) - do portal da Capes, Google Acadêmico, *ScienceDirect*, *Scopus* e *Web of Science*. O Quadro 4 apresenta as estratégias de busca e as palavras-chaves utilizadas.

Quadro 4 - Estratégias de buscas

Idioma	Palavras-chaves
Português	“governança territorial” and “planejamento estratégico territorial”; “governança territorial” and “planejamento estratégico de longo prazo”; “governança territorial” and “administração pública”; “planejamento estratégico territorial” and “planejamento estratégico de longo prazo” “planejamento estratégico territorial” and “administração pública” “planejamento estratégico de longo prazo” and “administração pública”, “governança territorial” or “planejamento estratégico territorial”; “governança territorial” or “planejamento estratégico de longo prazo”; “governança territorial” or “administração pública”; “planejamento estratégico territorial” or “planejamento estratégico de longo prazo”, “planejamento estratégico territorial” or “administração pública” “planejamento estratégico de longo prazo” or “administração pública”;
Inglês	“territorial governance” and “territorial strategic planning”, “territorial governance” and “long-term strategic planning”, “territorial governance” and “public administration”, “territorial strategic planning” and “long-term strategic planning”, “territorial strategic planning” and “public administration”, “long-term strategic planning” and “public administration”; “territorial governance” or “territorial strategic planning”, “territorial governance” or “long-term strategic planning”; “territorial governance” or “public administration”; “territorial strategic planning” or “long-term strategic planning”; “territorial strategic planning” or “public administration” “long-term strategic planning” or “public administration”.
Espanhol	“gobernanza territorial” and “planificación estratégica territorial”, “gobernanza territorial” and “planificación estratégica a largo plazo”, “gobernanza territorial” and “administración pública”, “planificación estratégica territorial” and “planificación estratégica a largo plazo”, “planificación estratégica territorial” and “administración pública”, “planificación estratégica a largo plazo” and “administración pública”, “gobernanza territorial” or “planificación estratégica territorial”, “gobernanza territorial” or “planificación estratégica a largo plazo”, “gobernanza territorial” or “administración pública”, “planificación estratégica territorial” or “planificación estratégica a largo plazo”, “planificación estratégica territorial” or “administración pública” e “planificación estratégica a largo plazo” or “administración pública”.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Estas pesquisas foram adaptadas de acordo com o mecanismo de busca de cada base pesquisada, porém sempre de forma que não alterasse o seu sentido lógico. Foram obtidos

artigos que foram filtrados por título, resumo e depois, referencial teórico. Estes compuseram as seções do referencial teórico, de análises e discussões dos resultados desta dissertação.

Dando continuidade, a partir deste referencial foi elaborado o roteiro de entrevista, como detalhado a seguir.

### 3.1.2 Instrumento de coleta de dados

Elaborou-se um roteiro de entrevista semiestruturada composta por 13 perguntas subdivididas em 4 blocos, conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 - Roteiro de entrevista

<b>Objetivos específicos</b>	<b>Questionamentos</b>
Apresentação da pesquisa e perguntas introdutórias com os entrevistados.	Apresentação da pesquisa; Apresentação do objetivo geral da pesquisa; Comente um pouco sobre sua participação no Plano Ceará 2050. Para o senhor, o que é PET?
1) Identificar as etapas que compõem o processo do PET	1.1 Comente sobre a análise territorial. 1.2 Comente sobre o planejamento territorial. 1.3 Comente sobre a governança territorial.
2) Analisar o processo do PET dentro da Plataforma Ceará 2050	Análise territorial. Planejamento territorial. Governança territorial.
4) Identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo PET no Ceará 2050.	3.1 Como o senhor enxerga o processo do PET dentro do Projeto Ceará 2050? 3.2 Comente como as etapas do projeto Ceará 2050 se encaixam no PET.
5) Identificar diretrizes para o PET.	4.1 Comente como o território pode ser compreendido como elemento estratégico do planejamento. 4.2 Comente como o ordenamento territorial pode ser essencial para o planejamento estratégico. 4.3 Como estabelecer a governança territorial com plena participação social nos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial? 4.4 Comente como estabelecer processos de desenvolvimento territorial com políticas públicas específicas para o PET.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Optou-se por uma entrevista semiestruturada para obter e formar o conhecimento a partir dos sujeitos da pesquisa que compõem o fenômeno em análise (RICHARDSON, 2017), caracterizando o alinhamento entre os pressupostos metodológicos expostos para a pesquisa qualitativa e o seu instrumento de operacionalização, cuja aplicação é detalhada a seguir.

### 3.2 Estudo de caso

O protocolo de estudo de caso foi estruturado com base em Eisenhardt (1989), conforme explicitado no Quadro 6.

Quadro 6 - Processo de construção da teoria no estudo de caso

<b>Etapas</b>	<b>Diretrizes</b>	<b>Procedimento metodológico da pesquisa</b>
Início	Definição do problema de pesquisa.	Termo de Referência Projeto Ceará 2050.
Selecionar o caso	Especificar e selecionar o caso.	Termo de Referência Projeto Ceará 2050.
Construir instrumentos e protocolos	Utilizar múltiplos métodos de coleta de dados, para realizar a triangulação, e assim, fortalecer a fundamentação teórica.	Entrevista em profundidade e análise documental.
Entrar no campo	Sobreposição da coleta e análise dos dados, incluindo notas de campo e coleta de dados flexíveis.	Termo de Referência Projeto Ceará 2050, Relatórios Mensais de Acompanhamento – RMA's, Planos estratégicos de outros estados e países.
Analisar os dados	Analisar caso a caso; realizar análise cruzada dos casos, utilizando técnicas divergentes, e assim, força o investigador a olhar para além das impressões e ver evidências por meio de lentes múltiplas.	Termo de Referência Projeto Ceará 2050, Relatórios Mensais de Acompanhamento – RMA's, Planos estratégicos de outros estados e países.
Refinar proposições	Tabulação iterativa de evidências.	Entrevista semiestruturada e análise documental.
Envolver a literatura	Comparação com literatura conflitante; e Comparação com literatura semelhante, uma vez que desenvolve a validade interna, aumenta o nível teórico e aprimora as definições de construção, e ainda aumenta a generalização, melhora a definição da construção e eleva o nível teórico	Literatura analisada, Projeto Ceará 2050, Entrevista semiestruturada e análise documental.
Alcançar o encerramento	Saturação teórica quando possível.	Entrevista semiestruturada e análise documental.

Fonte: Adaptado de Eisenhardt (1989, p.533, grifo do autor)

Além do roteiro de entrevista semiestruturada, foram coletados documentos comprobatórios visando à triangulação dos dados e diminuindo a possibilidade de viés que pode ocorrer em estudos qualitativos, conforme sugerido por Eisenhardt (1989), Yin (2010b) e Creswell (2010). A seguir, detalha-se a realização do estudo de caso.

#### 3.2.1 Coleta de dados

O universo da amostra foi composto por 8 (oito) entrevistados. Estes dividem-se em quatro coordenadores do projeto Ceará 2050 e em quatro membros que compõem a equipe do governo e que são responsáveis por acompanhar as etapas de cada produto proposta no Termo de Referência do Projeto Ceará 2050. Diante do exposto, foram realizadas 8 entrevistas no mês de maio de 2019, com duração média de 38 minutos cada, o que resultou no total de 5 horas, 4 minutos e 21 segundos. Assim, a caracterização dos entrevistados é apresentada no Quadro 7.

Quadro 7 – Síntese das entrevistas realizadas

<b>Sujeitos da pesquisa</b>	<b>Função/Relação com o Ceará 2050</b>
E1	Chefe da Equipe da Seplag
E2	Coordenador da equipe da Seplag
E3	Coordenador Administrativo do Ceará 2050
E4	Secretário Executivo da Seplag
E5	Assessor Especial da Seplag
E6	Coordenador Territorial do Ceará 2050
E7	Coordenador de Gestão do Ceará 2050
E8	Coordenador Socioeconômico do Ceará 2050

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Conforme requisitos apresentados em Yin (2010) e em Creswell (2010), este estudo seguiu os padrões éticos, protegendo a identificação dos sujeitos que participaram da pesquisa, e obtendo o consentimento informado de todas as pessoas que farão parte da pesquisa.

Além das entrevistas, foram coletados documentos (CELLARD, 2010) na forma de planilhas de indicadores e relatórios de análise, de modo a complementar as entrevistas, conforme a caracterização apresentada no Quadro 8.

Quadro 8 - Caracterização dos documentos coletados

<b>Cód</b>	<b>Documento</b>	<b>Setor</b>	<b>Fonte</b>
D001	Termo de Referência do Projeto Ceará 2050	Geral	Projeto Ceará 2050
D002	Termo de Referência do Diagnostico	Geral	Projeto Ceará 2050
D003	Termo de Referência do Produto 4.1 Ceara 2050	Geral	Projeto Ceará 2050
D004	Espírito Santo 2025	Geral	Seplag ES
D005	Espírito Santo 2030	Geral	Seplag ES
D006	Pernambuco 2035	Geral	Seplag PE
D007	Campina Grande 2035	Geral	Seplag CG
D008	Fortaleza 2040	Geral	Iplanfor
D009	Austrália 2030	Geral	Ministério C&T
D010	Medellín 1968 – 2018.	Geral	Prefeitura de Medellín

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Por fim, estes documentos citados acima foram analisados e usados como referências para refletir sobre o processo do PET e alcançar o objetivo geral de propor diretrizes ao processo do Planejamento estratégico para territórios.

### 3.3 Análise de dados

Para analisar os dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que consiste, segundo Chizzotti (2011, p. 115), em um “conjunto de procedimentos e técnicas de extrair o sentido de um texto por meio das unidades elementares”. Para tal, realizou-se as seguintes etapas (BARDIN, 2016): a) pré-análise: corresponde ao momento em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional e sistematizar as ideias iniciais, e se dá

por meio das seguintes etapas: (i) leitura flutuante, que consiste no estabelecimento do contato inicial com os dados coletados; (ii) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (iii) formulação das hipóteses e dos objetivos, caso ainda não tenham sido estabelecidos; b) exploração do material: fase em que se definem e classificam as categorias de análise e as unidades de registro; esta fase será detalhada na seção a seguir; c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação: fase em que ocorre a condensação e a análise reflexiva e crítica das informações, culminando nas interpretações inferenciais . Tal análise foi realizada com o *software* Atlas.TI 8.

### 3.3.1 Categorias analíticas e unidades de registro

De acordo com Bardin (2016), o conceito das categorias analíticas e unidades de registro ocorre na segunda fase da análise de conteúdo, a fase de exploração do material. Nesta fase, define-se: a) as categorias ou sistemas de codificação; b) as unidades de registro - unidade de significação correspondente ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e à contagem frequencial; c) as unidades de contexto nos documentos – unidade de compreensão para codificar a unidade de registro, correspondente ao segmento da mensagem, com o fito de compreender a significação exata da unidade de registro.

Na presente pesquisa, a definição das categorias analíticas e unidades de registro ocorreu consoante o modelo misto proposto por Laville e Dionne (1999). Agrupou-se inicialmente as diversas unidades de registro nas categorias analíticas previamente fixadas e no decorrer da análise foram feitas revisões críticas, tomando muitas vezes como ponto de partida elementos não classificados a priori, permitindo a criação de novas categorias/unidades, a ampliação ou subdivisão de categorias existentes, ou a definição de novos critérios de análise.

As categorias e as respectivas unidades de registro definidas de acordo com as etapas do processo do PET e apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9 - Categorias analíticas e unidades de registro

CATEGORIAS ANALÍTICAS	UNIDADES DE REGISTRO
1) Conceito do PET	Definição
2) Identificar as etapas que compõem o processo do PET	Análise do território Planejamento territorial Governança territorial
3) Identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo PET no Ceará 2050.	Processo do PET dentro do Ceará 2050 Etapas do Ceará 2050 dentro do PET
4) Identificar diretrizes para o PET.	Território como elemento estratégico do planejamento Ordenamento territorial Governança territorial Desenvolvimento territorial

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

### 3.4 Validade e confiabilidade

Com o propósito de conferir rigor à pesquisa, foram realizados procedimentos de validade e confiabilidade. Desse modo, o estudo vai seguir algumas estratégias sugeridas por Yin (2010a) e Creswell (2010) que elevam a validade do constructo, como utilizar diversas fontes múltiplas de evidências (entrevista, documento e observação direta), concatenar as evidências e por último, pedir para os informantes-chave revisarem os relatórios de estudo de caso.

Outra característica explícita da pesquisa qualitativa está nos aspectos particulares quanto aos critérios de validade e confiabilidade. Um deles fica evidente quanto ao caráter interpretativo da pesquisa, isto é, a existência, durante toda a pesquisa, da subjetividade do pesquisador. Ela, entretanto, tem a característica de uma pesquisa sem formulação de hipóteses (PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO, 2011).

Quanto à validade externa, buscou-se na teoria proposições e argumentos em que foram testadas e replicadas a fim de se obter uma generalização analítica. Ainda, detalhou-se a trajetória percorrida, ou seja, documentou-se todos os procedimentos realizados até chegar nos resultados, tornando-a mais operacional possível, a fim de permitir que outros pesquisadores possam replicar ou até mesmo realizá-la novamente, imprimindo confiabilidade neste trabalho.

Utilizou-se também o protocolo do estudo de caso que tem o formato de formulário, com informações como a identificação da pesquisador e orientador, da universidade e departamento ao qual estão vinculados, título do estudo, objetivos geral e específicos, resumo das principais referências bibliográficas que discutem PET, identificação dos pesquisadores participantes, identificação das empresas participantes e o esboço de cronograma de entrevistas. Além disso, foi utilizado banco de dados eletrônicos para armazenar todas informações, entrevistas, relatórios e documentos a fim de gerar maior confiabilidade para esta pesquisa.

Para uma maior confiabilidade da pesquisa, Gray (2012 p. 213) afirma que a pesquisa é considerada confiável se “os resultados e as conclusões de um pesquisador forem replicados por outro que faça o mesmo estudo”. Nesse mesmo pensamento, Yin (2010b) denomina de protocolo de estudo de caso um plano de instrumentos para a coleta de dados com procedimentos e regras gerais orientando outro pesquisador que deseje repetir a pesquisa.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

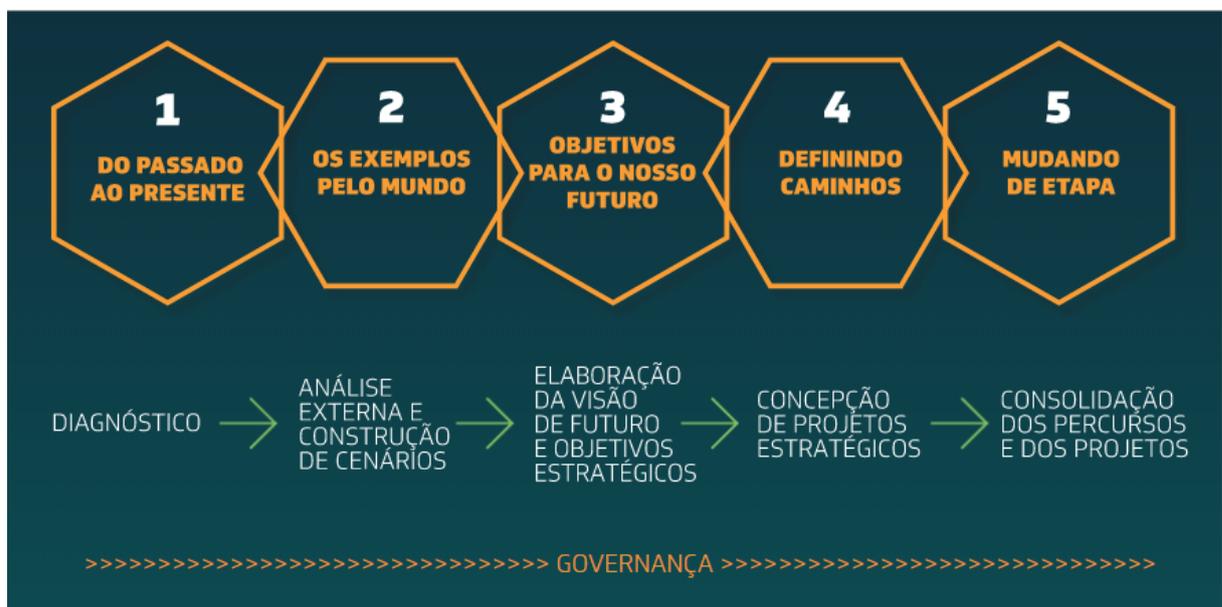
Nesta seção são apresentadas as informações inferidas da análise de conteúdo dos dados coletados na pesquisa, após o tratamento, condensação, interpretação e análise crítica dos mesmos. A seção encontra-se sistematizada em seis subseções. A primeira traz a análise do processo do PET dentro da Plataforma Ceará 2050. A segunda, compara o PET da Plataforma Ceará 2050 com outros disponíveis na literatura. A terceira, faz-se a identificação da percepção dos entrevistados sobre o processo do PET na Plataforma Ceará 2050. E, por fim, a identificação das diretrizes para o PET, conforme vê-se a seguir.

### 4.1 Processo do PET no CEARÁ 2050

Pode-se aferir que o Ceará 2050 é produto de muitos estudos e reflexões. Este é uma plataforma colaborativa de planejamento estratégico de longo prazo desenvolvida a partir do diálogo, da liberdade de opinião e da responsabilidade pública, o qual objetiva, com o engajamento de todos, construir uma plataforma de desenvolvimento sustentável ideal para transformar o futuro do nosso Ceará (PLATAFORMA CEARÁ 2050, 2019).

O processo do plano se resume em 5 fases. Conforme descrito na Figura 5.

Figura 5 - Processo da Plataforma Ceará 2050



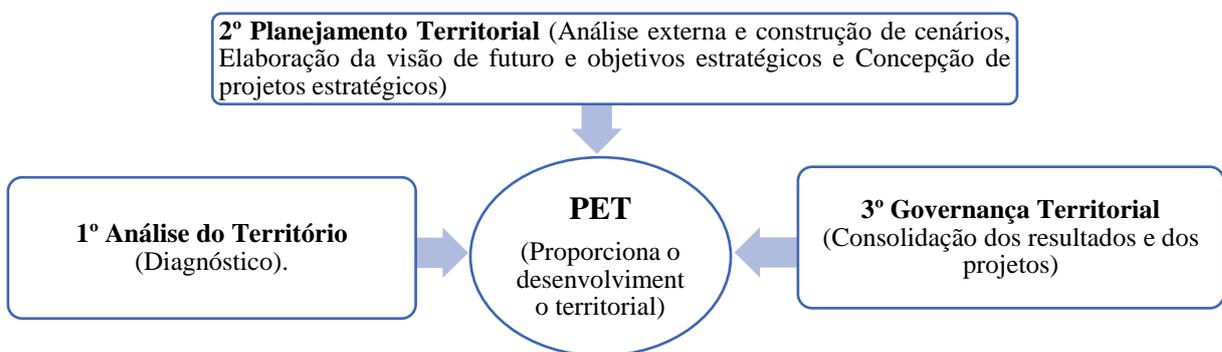
Fonte: Plataforma Ceará 2050 (2019).

Diante da figura exposta, pode-se conhecer um pouco mais sobre cada fase:

- 1) *Diagnóstico* - análise dos últimos 30 anos até os dias de hoje no Ceará, identificando os principais problemas e aspectos positivos que vêm influenciando o desenvolvimento do nosso Estado.
- 2) *Análise externa e construção de cenários* - mapeamento e avaliação das soluções já testadas no mundo, identificando o que pode ser aplicado à realidade do Ceará. Foram estabelecidos cenários nos contextos social, econômico, ambiental e de governo como referência.
- 3) *Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos* - com o envolvimento das 14 regiões do Ceará e de todos os setores da população, será proposta a Visão do Ceará em 2050, os objetivos a serem alcançados, indicadores e metas.
- 4) *Concepção de projetos estratégicos* - reunião de propostas, objetivos, caminhos e visão de futuro para a definição de estratégias para um grande e detalhado projeto a ser seguido nos próximos 32 anos.
- 5) *Consolidação dos resultados e dos projetos* - apresentação dos resultados das etapas percorridas.

Diante dessa exposição, cada etapa da Plataforma Ceará 2050, encaixa-se no processo do PET, como vê-se na Figura 6.

Figura 6 – Etapas da Plataforma Ceará 2050 dentro do Processo do PET



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Nessa figura, encaixam-se as atividades da Plataforma 2050, dentro do PET. Por seu turno, essas etapas serão exploradas com mais profundidade na subseção a seguir.

#### 4.1.1 Fases do Plano Ceará 2050

Por fim, apresenta-se o processo do projeto Ceará 2050, conforme se vê na Figura 7.

Figura 7 - Processo do Plano Estratégico Ceará 2050



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Em síntese, a figura acima destaca as cinco etapas e/ou atividades que compõem a elaboração do Projeto Ceará 2050. Destaque-se que estas etapas e/ou atividades, estão divididas em produtos. Desta forma, resume-se a descrição de cada etapa do plano no Quadro 10.

**Quadro 10 - Síntese das atividades dos produtos do Projeto Ceará 2050**

<b>Atividade 1 - Diagnóstico nas dimensões social, econômica, ambiental, territorial e de governança do Ceará</b>	
Diagnóstico Quantitativo (Produto 1.1)	Tal produto, caracterizou a situação histórica (1987 – 2016 – últimos 30 anos) e atual do Ceará, em suas múltiplas dimensões.
Diagnóstico Qualitativo (Produto 1.2.)	O Diagnóstico reuniu as análises e os estudos contextualizando a análise macro, setorial e espacial do estado do Ceará. Os setores que foram abordados estão relacionados com as dimensões econômica, social, institucional, territorial e ambiental. Sendo eles: Educação; Saúde; Ciência, tecnologia e inovação; Infraestrutura de transporte e logística; Energias; Recursos hídricos e saneamento; Segurança pública e justiça; Recursos naturais e ecologia; Agropecuária; Serviços; Indústria; Sistema político-institucional; Redes e coesão social; Rede espacial-urbana e território rural; Cultura e Turismo.
Diagnóstico consolidado (Produto 1.3.)	Refletiu-se e consolidou-se os diagnósticos parciais gerados pelos Produtos 1.1. e 1.2., proporcionando uma análise situacional consolidada.
<b>Atividade 2 – Análise externa e construção de cenários</b>	
Benchmarking (Produto 2.1.)	Realizou-se um estudo de referenciais (benchmarking) de outros estados ou países e possíveis soluções para o Ceará, de modo a mapear as soluções já testadas por outros estados ou países que enfrentam ou enfrentaram problemas semelhantes aos do Ceará.
Estudo de tendências e construção dos cenários (produto 2.2)	Realizou-se um estudo de tendências da economia, governos, sociedade e meio ambiente no horizonte de 2050. Uma análise prospectiva numa perspectiva macro do contexto externo – Mundo, Brasil e Nordeste, no intuito de discutir questões de para onde o mundo, o país, a região poderão caminhar nas próximas três décadas.
Construção de Cenários e Consolidação da Análise da Ambiência Externa (produto 2.3)	Este, aprofundou-se o olhar prospectivo com foco no Ceará, projetando os temas estratégicos do estado no futuro. A partir destes principais elementos foram identificados os condicionantes do futuro do Ceará descritos como tendências consolidadas, mudanças em andamento (especialmente investimentos estruturadores), fatos portadores de futuro e incertezas críticas – horizonte 2018-2050, em no mínimo dois cenários: (a) cenário inercial, com a manutenção dos gargalos e condicionantes atuais; (b) cenário modificado, fruto da implementação de ações estruturantes e equacionamento dos gargalos.
<b>Atividade 3 - Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos</b>	
Consulta aos Interessados dos setores estratégicos para o Estado (Produto 3.1)	Realizou-se um evento sobre a “Importância dos Setores Estratégicos para o Estado do Ceará”. O evento contou com uma ampla programação sobre cada setor de importância para o estado. Foram convidadas lideranças de todos os elos interessados de cada setor, envolvendo todas as regiões de planejamento do estado.
Consulta à população (Produto 3.2)	Realizou-se uma Pesquisa de Opinião em amostra representativa da população cearense, em suas diversas regiões de planejamento em questões formuladas sobre qual a visão de futuro e anseios da sociedade sobre economia, saúde, educação, segurança, trabalho, renda, governos, meio ambiente etc.
Visão de futuro do Estado do Ceará (Produto 3.3)	Esta análise de cenários verificou o posicionamento estratégico do Estado frente ao ambiente atual e cenários futuros, com a participação de representantes da sociedade civil e do Governo. Ainda, nesta etapa, formulou-se os grandes objetivos estratégicos que explicitam as ideias do futuro desejado e os eixos estratégicos tratando das diversas variáveis do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do estado.
Regionalização da visão do futuro do Estado do Ceará (Produto 3.4)	Construiu-se a representação territorial da Visão de Futuro, com identificação das principais implicações regionais (utilizando o recorte territorial das 14 regiões de planejamento), através da realização de encontros regionais com representantes da sociedade civil e governo. Revisando a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos do estado a partir dos resultados trazidos pelos encontros regionais.
Consolidação e divulgação da visão de futuro do Estado do Ceará 2050 (Produto 3.5)	Organizou-se, junto com o Governo, a realização de um evento para divulgação da Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos Ceará 2050, com participação de representantes da sociedade, dos setores produtivo e acadêmico e das entidades governamentais. Neste, elaborou-se, o documento que consolidara a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos do Ceará 2050, contendo todos os elementos apresentados nesta atividade.
<b>Atividade 4 - Concepção de projetos estratégicos</b>	

**Quadro 10 - Síntese das atividades dos produtos do Projeto Ceará 2050**

Portfólio de Projetos Estratégicos e Orçamento (PRODUTO 4.1)	Formulou-se o Portfólio de Projetos Estratégicos públicos e privados, iniciativas e experimentos inovadores. Cada projeto conterà os seguintes atributos: objetivos, escopo, resultados esperados, valor total estimado, principal responsável, situação atual, prazo. A carteira de projetos tem de representar um balanceamento entre iniciativas que visam à eliminação dos gargalos que limitam a aceleração do crescimento do estado e ações inovadoras que modifiquem a situação do Ceará na direção do desenvolvimento acelerado.
Plano Orçamentário do Portfólio de Projetos Estratégicos (PRODUTO 4.2)	Elaborou-se o Plano Indicativo de Investimentos e Financiamento do <i>Portfólio</i> de Projetos Estratégicos, que permitirá o dimensionamento e a distribuição, ao longo do tempo, dos investimentos (e eventuais custeios decorrentes) associados a cada projeto estruturante ou experimento inovador, incluindo as respectivas memórias de cálculo. Este Plano também conterà a identificação das fontes de financiamento dos investimentos (e eventuais custeios) associados a cada projeto estruturante.
<b>Atividade 5 - Plano de Governança</b>	
Produto 5.1 – Plano de Governança e Gestão Multi-Institucional do Ceará 2050	Elaborou-se o modelo de Governança e Gestão multi-institucional (público e privado) do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará, para sua execução e gestão, com as seguintes características: Organização em rede; Monitoramento; e capacitação de multiplicadores. Alinhamento do Plano Estratégico com os instrumentos de planejamento legalmente constituídos, a saber: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;
Consolidação e Publicação do Plano Ceará 2050 (Produto 5.2)	Consolidou-se as versões sintética e completa do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará e preparar toda a documentação técnica para registro e referências futuras. (Produto 6). Como hipótese de trabalho este Plano terá a seguinte macroestrutura: Análise Retrospectiva, Diagnóstico Situacional, Benchmarking e Cenários Prospectivos do Ceará com o horizonte de 2050; visão de Futuro Ceará com horizonte 2050, Objetivos e metas de curto, médio e longo prazos; Carteira de Projetos Estratégicos, Plano Indicativo de Investimentos e Financiamento; anexos técnicos – Documentos memória do processo de Planejamento, kits de divulgação, entre outros; Versão Sintética do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Diante do exposto, conclui-se que o processo do PET no Projeto Ceará 2050 envolve aspectos técnicos e metodológicos. De acordo com a literatura revisada, as etapas que compõem o PET são: Análise do Território, planejamento territorial e a governança territorial.

Por fim, o planejamento usado na Plataforma Ceará 2050, analisou o território por meio de um diagnóstico; realizou o planejamento territorial (benchmarking, cenários e tendências e a criação de uma carteira de projetos estratégicos); propôs um modelo de governança para dar continuidade e execução ao que foi planejado.

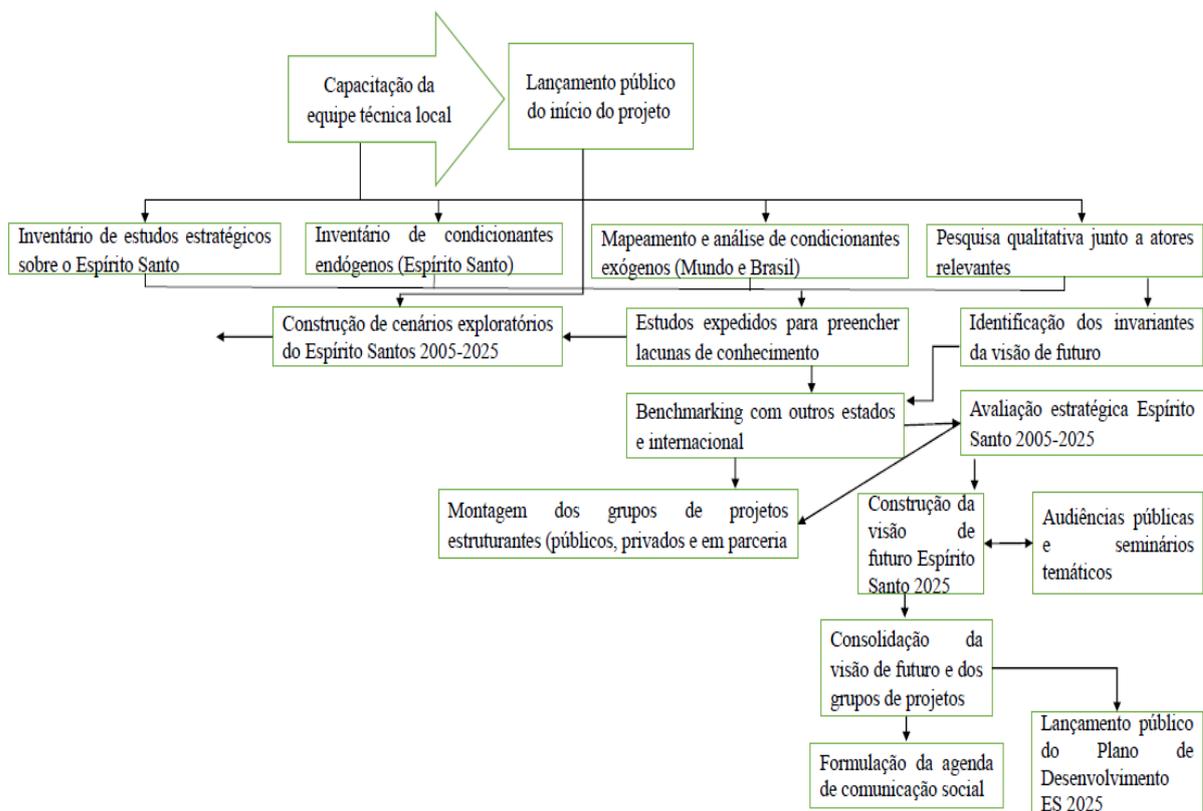
#### **4.2 Análises dos processos em outros planos estratégicos**

Nesta seção, realiza-se a análise documental do processo de elaboração dos planos estratégicos de longo prazo. Os planos analisados serviram de insumo para refletir sobre a Plataforma Ceará 2050. Pode-se citar: Espírito Santo 2025, Espírito Santo 2030, Pernambuco 2035, Campina Grande 2035, Fortaleza 2040, Austrália 2030, Medellín 1968 – 2018 e o Ceará 2050.

#### 4.2.1 Fases do plano Espírito Santo 2025

Observou-se que o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 foi um planejamento de longo prazo para o Estado do Espírito Santo, com o objetivo de definir prioridades, traçar estratégias, metas e apontar caminhos a serem percorridos por toda a coletividade – setores público, privado e sociedade civil –, numa visão de futuro com horizonte no ano de 2025. As etapas do Plano Estratégico de Desenvolvimento para o Estado do Espírito Santo são apresentadas na Figura 8.

Figura 8 - Processo do Plano Estratégico Espírito Santo 2025



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Macroplan (2006).

Destaca-se que a estrutura de governança é compartilhada entre o Estado, setor privado, sociedade e terceiro setor. Sendo composta por um Comitê Estratégico, um Núcleo Gestor, Gerentes de grupos de projetos (11 ao todo), Gerentes de projetos estruturantes; e Grupos de pessoas constituídas como equipes vinculadas aos projetos.

Verificou-se que o processo do Plano Espírito Santo 2025 seguiu os seguintes passos: Capacitação da equipe técnica; Diagnóstico; Análise externa e construção de cenários; Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, governança e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.1.1 *Críticas ao plano Espírito Santo 2025*

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Planejamento irreal** - algumas etapas do que foi planejado foram feitas sem uma avaliação cuidadosa do mercado – (destaca-se o setor petrolífero) e outras variáveis macro e microeconômicas, como a economia global, brasileira e capixaba.
- **Escassez de informações** - Percebe-se que as restrições de recursos limitam na coleta de informações que compuseram os relatórios. E estas são importantes para a execução do planejamento.
- **Falta de comprometimento** - Nota-se que depois de finalizado, não houve uma continuidade da equipe responsável pela implantação e execução do planejamento.
- **Inexistência de métricas** - Percebe-se a ausência de algumas métricas para saber se o plano dará certo ou não. Nesse contexto de incertezas, a administração do plano pode ser bastante comprometida, resultando em falhas.
- **Negligência ao acompanhamento** – infere-se que o plano foi executado e demorou a ser colocado em prática. Essa falta acompanhamento, inclusive, é um dos motivos que fazem com o plano acabe falhando.
- **Demora nas decisões** - conclui-se que houve demora em tomar decisões que favorecessem a execução do que foi planejado. Fato este, que gerou a necessidade de criar outro plano estratégico o Espírito Santo 2030.

#### 4.2.2 *Fases do Plano Espírito Santo 2030*

Destaca-se que o Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2030 sintetizou e completou falhas do ES 2025. Por meio de uma visão de futuro que buscou traduzir as expectativas expressas na participação de centenas de atores sociais nas oficinas regionais e temáticas realizadas nas microrregiões do estado.

Este resultou dos esforços de diversas figuras públicas e privadas e de uma ampla participação social, com o fim de se construir um futuro melhor para o Espírito Santo. Em longo prazo, objetivou mudanças estruturais e transformações de forma gradual e contínua em todos os segmentos, fruto de trabalho e cooperação entre Governo, empresários, academia e sociedade civil organizada.

Destaca-se que o planejamento de longo prazo proposto pelo ES 2030 – (Figura 9) - tem como premissa a governança democrática, que possibilite a sinergia entre as frações do território estadual e estimule a participação social, na busca do caminho desejado por toda a coletividade. Por meio do fortalecimento dos laços sociais, buscando benefícios coletivos e

constituindo um elo de mudança de cenários em todos os níveis da organização política dos territórios, bem como produtor de uma melhor governança.

Figura 9 - Processo do Plano Estratégico Espírito Santo 2030



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de MACROPLAN (2013)

Diante do exposto, observa-se que o processo do Plano Espírito Santo 2030 seguiu os seguintes passos: Capacitação da equipe técnica; Diagnóstico; Análise externa e construção de cenários; Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.2.1 Críticas ao plano Espírito Santo 2030

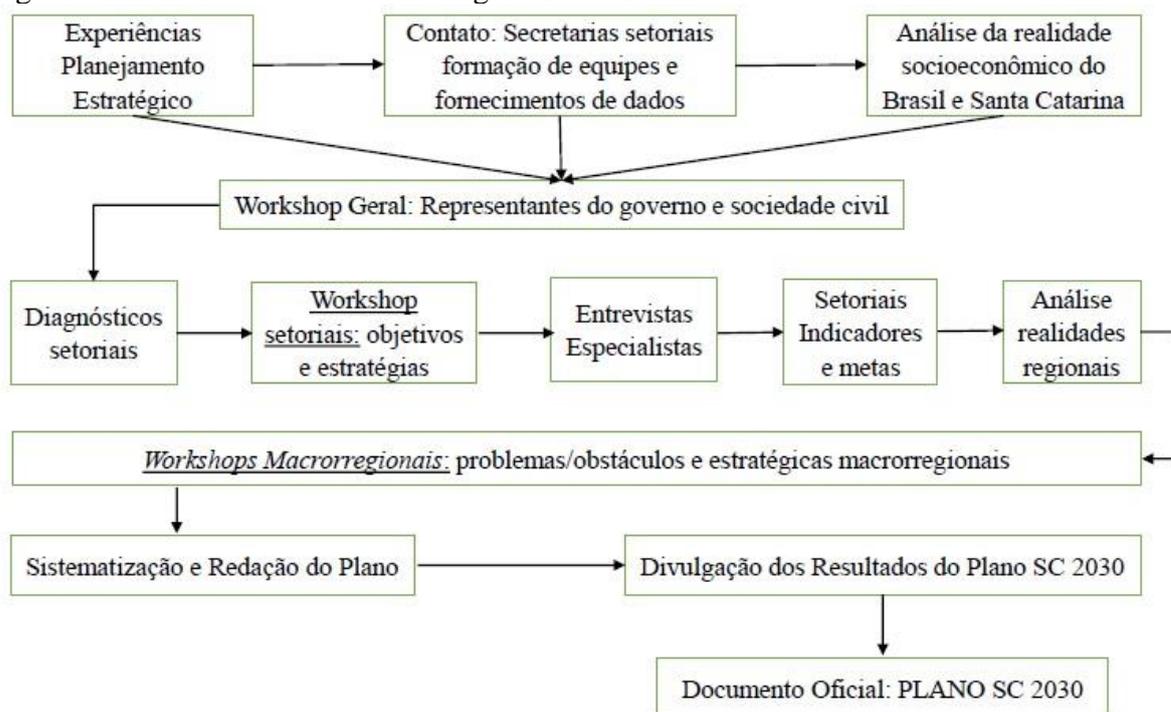
Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Planejamento real** – o plano surgiu para sanar erros do ES 2025. Realizou-se uma atualização das metas e indicadores. Outras variáveis macro e microeconômicas, como a economia global, brasileira e capixaba, foram revisadas para um contexto mais próximo da realidade.
- **Falta de comprometimento** - Nota-se que depois de finalizado, não se identifica uma continuidade da equipe responsável pela implantação e execução do planejamento.
- **Negligência ao acompanhamento** – Não se aplica. Infere-se que consta uma equipe de acompanhamento na implantação e execução do plano.

### 4.2.3 Fases do Plano Santa Catarina 2030

A construção do Plano SC 2030, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento, ocorreu de forma participativa, envolvendo integrantes do governo estadual atuantes em diferentes áreas da administração pública, bem como representantes da sociedade civil organizada vinculados às associações de classe, sindicatos, federações e entidades em geral, os quais, por ocasião dos workshops geral, setoriais e macrorregionais levados a efeito no período de março a setembro de 2017, puderam expressar opiniões e posições sobre as distintas áreas da atuação governamental, auxiliando na construção dos objetivos e ações estratégicas setoriais e na definição dos obstáculos e ações propositivas a serem implementadas em nível regional. Cerca de duas mil pessoas participaram das atividades desenvolvidas durante as diferentes etapas de construção do Plano (Figura 10).

Figura 10 - Processo do Plano Estratégico Santa Catarina 2030



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SPG-SC/UFSC (2018).

Ressalta-se que a gestão do Plano SC 2030 deve considerar como um de seus atributos o alinhamento com os outros planos e programas já realizados e em realização pelas Secretarias de Estado, com o propósito de agregar esforços e resultados, como também aumentar a sinergia e a efetividade entre eles. Neste contexto, destaca-se a importância do alinhamento entre o planejamento de longo prazo, Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Planos Setoriais e Regionais de Desenvolvimento.

Nota-se que o processo do Plano Santa Catarina 2030 seguiu os seguintes passos: Experiências anteriores; Capacitação da equipe executora do plano; Diagnósticos setoriais; Análise externa e construção de cenários; Elaboração de objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, governança e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.3.1 *Críticas ao Plano Santa Catarina 2030*

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

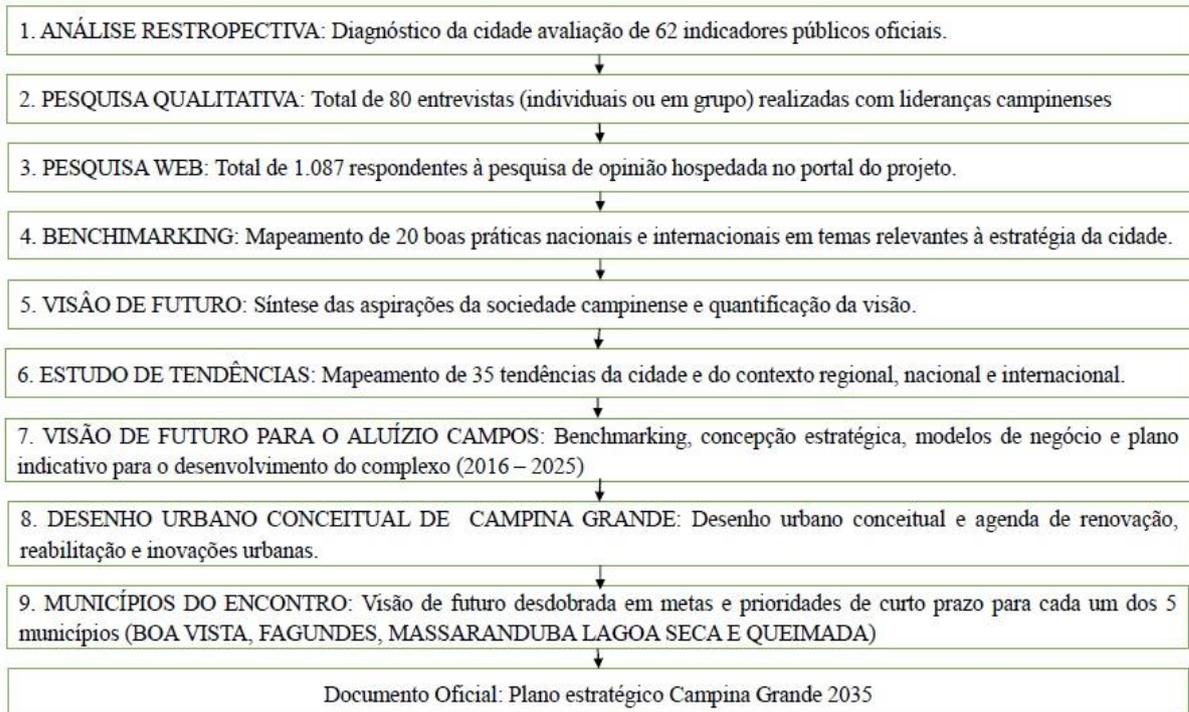
- **Planejamento real** – Num cenário de incertezas, o plano buscou ser bem realista. Algumas etapas do que foi planejado, foram feitas com uma avaliação cuidadosa do mercado. Levando em consideração as peculiaridades de cada região de planejamento do estado.
- **Existência de métricas** - Nesse contexto de incertezas, a administração do plano foi bastante comprometida.
- **Negligência ao acompanhamento** – Não consta uma equipe de acompanhamento. Essa falta acompanhamento, pode ocasionar em falhas na implantação e execução do que foi planejado.

#### 4.2.4 *Fases do Plano Campina Grande 2035*

Por seu turno, o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento - Campina Grande 2035 e Municípios do Entorno (Boa Vista, Fagundes, Lagoa Seca, Massaranduba e Queimadas) foi uma iniciativa conjunta da Federação das Indústrias do Estado da Paraíba e da Prefeitura Municipal de Campina Grande, com a interveniência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB.

Destaca-se que a dimensão política, numa visão geral foi a cultura política local, demasiadamente acirrada e marcada por resquícios patrimonialistas, compromete o ambiente de negócios da cidade, impactando os negócios e a geração de emprego e renda. Apesar de, em grande parte, reconhecerem os avanços da atual gestão - notadamente busca-se uma articulação política do poder público municipal com outras esferas de poder e com os demais níveis de governo (estadual e federal), impactando na atração de oportunidades e benefícios para a cidade, por meio da transparência e do engajamento social proporcionando assim uma alavancagem na gestão pública municipal, ocasionando um desempenho permanente de integração e alinhamento estratégico entre as diferentes entidades, órgãos e secretarias que compõem a Prefeitura, como observa-se na Figura 11.

Figura 11 - Processo do Plano Estratégico Campina Grande 2035



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Por seu turno, o processo do Plano Campina Grande 2035 seguiu os seguintes passos: Experiências anteriores; pesquisa qualitativa; Diagnósticos setoriais; Análise externa e construção de cenários; Elaboração de objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, governança e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.4.1 Críticas ao plano Campina Grande 2035

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Escassez de informações** - Percebe-se que as restrições de recursos na elaboração do plano, limitam à coleta de informações para o diagnóstico. E estas são importantes para a execução das outras etapas que compõem o plano.
- **Falta de comprometimento** - Nota-se que depois de finalizado, não houve uma continuidade da equipe responsável pela implantação e execução do planejamento.
- **Inexistência de métricas** - Percebe-se a ausência de algumas métricas para saber se o plano dará certo ou não. Nesse contexto de incertezas, a administração do plano pode ser bastante comprometida, resultando em falhas.
- **Negligência ao acompanhamento** – infere-se que o plano foi executado e demorou a ser colocado em prática.

- **Demora nas decisões** - conclui-se que houve demora em tomar decisões que favorecessem a execução do que foi planejado.

#### ***4.2.5 Fases do Plano Pernambuco 2035***

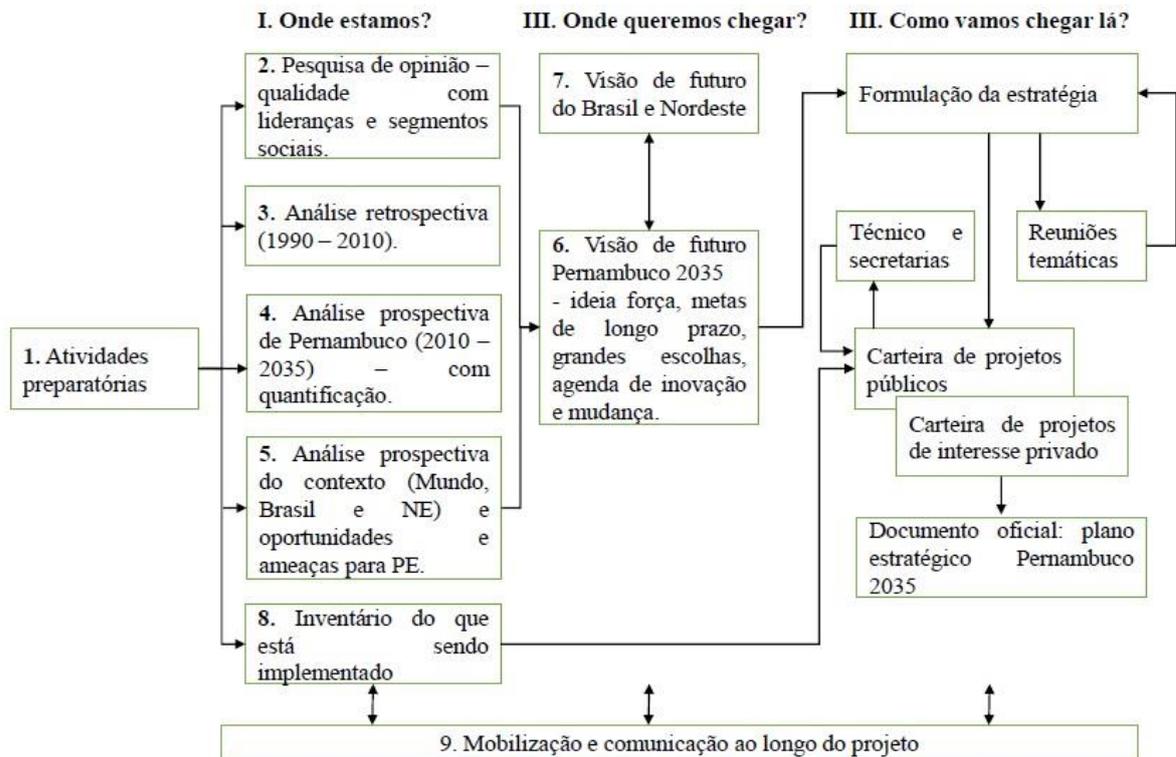
Nota-se que a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo de Pernambuco – Pernambuco 2035 – foi organizada e articulada por um conjunto convergente e sinérgico de ações - públicas e privadas – que implementou mudanças estruturais na realidade pernambucana e que preparou o Estado para os desafios do futuro e viabilizou as expectativas da sociedade. Como uma estratégia de longo prazo (20 anos), Pernambuco 2035 objetivou não ser um plano de um governo e nem sequer dos governos; foi um plano da sociedade e do Estado que deve orientar as iniciativas, ações e decisões públicas e privadas ao longo dos próximos 20 anos.

A implementação da estratégia se deu através de projetos que explicitam as diversas ações, as quais geram as mudanças na direção da Visão de Futuro. No total, a Estratégia articulou 83 projetos sendo 47 públicos e 36 de interesse privado, precisamente os que estão apresentados neste documento para complementação da Carteira.

A elaboração desta carteira contou com todo o processo de trabalho implementado na fase anterior para a formulação da Estratégia de desenvolvimento de Pernambuco e para a formatação dos projetos públicos (Figura 12): reuniões temáticas com técnicos e especialistas, redação de uma versão preliminar dos Projetos a partir destas reuniões, complementada por reuniões e discussões com pessoal técnico do governo nas áreas específicas para rever, refinar, complementar e detalhar os projetos.

Por fim, para alcançar isso, o plano Pernambuco 2035 estabeleceu a governança compartilhada, que foi um sistema pelo qual as instituições foram dirigidas e monitoras. Objetivando garantir os espaços de interlocução e orientar o modo de relacionamento entre o Estado e os atores que o cercam, como a população e as instituições públicas, privadas e do setor social, bem como promover o acesso livre e facilitado às informações públicas.

Figura 12 - Processo do Plano Estratégico Pernambuco 2035



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Seplag (2014).

Destarte, que o processo do Plano Pernambuco 2035, seguiu os seguintes passos: Diagnóstico; pesquisa qualitativa; Diagnósticos setoriais; Análise externa e construção de cenários; Elaboração de objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, governança e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.5.1 Críticas ao plano Pernambuco 2035

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

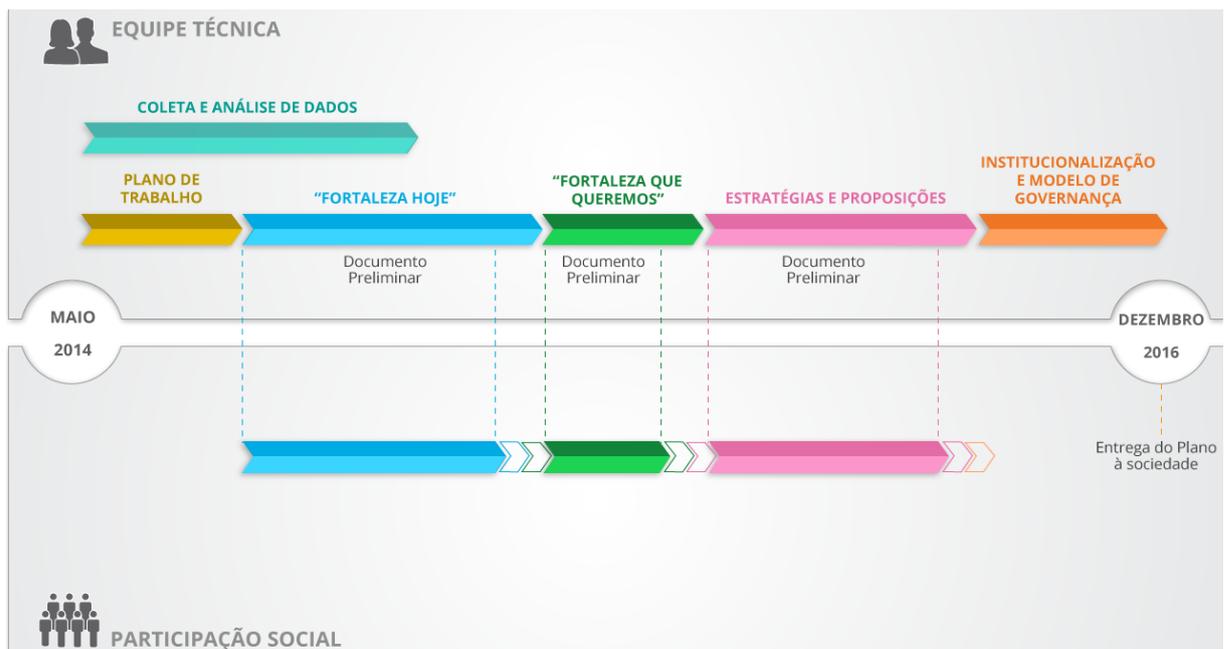
- **Escassez de informações** - Percebe-se que as restrições de recursos, limitam na coleta de informações. E estas são importantes para a execução do planejamento.
- **Falta de comprometimento** - Nota-se que depois de finalizado, não houve uma continuidade da equipe responsável pela implantação e execução do planejamento.
- **Inexistência de métricas** - Percebe-se a ausência de algumas métricas para saber se o plano dará certo ou não.
- **Negligência ao acompanhamento** – infere-se que não consta uma equipe de acompanhamento para implantação e execução do que foi planejado. Essa falta de acompanhamento, inclusive, é um dos motivos que fazem com o plano acabe falhando.

#### 4.2.6 Fases do Plano Fortaleza 2040

O Fortaleza 2040 foi um instrumento de planejamento participativo, que buscou integrar o desenvolvimento físico-territorial ao desenvolvimento social e econômico, ao passo que buscou articular a discussão da Cidade sob os diversos olhares e setores, territórios e esferas de governo. A primeira etapa do Plano buscou fazer uma reflexão sobre a “Fortaleza Hoje”; a segunda fase do Plano buscou debater e definir “A Fortaleza que Queremos” para 2040. Na sequência, foi realizada a terceira fase do Plano Fortaleza 2040, “Visão de Futuro e Plano de Ação”, na qual ocorreu a validação da Visão de Futuro e dos objetivos estratégicos propostos a partir dos Fóruns Temáticos, Setoriais e Territoriais (Figura 13).

Ainda nessa temática, destaca-se que para o Plano Fortaleza 2040, a governança é conceituada com um processo de articulação dos cidadãos em torno de uma causa pública comum, em espaços de participação institucionalizados e (ou) reconhecidos legitimamente, buscando junto e com o poder público a condução de um processo construtivo que defina as decisões e ações públicas, as acompanhe e controle, para melhoria da vida da população na cidade. Pelo marco referencial adotado, é um padrão de comportamento democrático, em que o poder público estabelece para sua atuação, junto aos cidadãos e à iniciativa privada, como administrar bens e recursos públicos, exercendo a tomada de decisões e ações que promovam desenvolvimento com a participação e o controle social.

Figura 13 - Processos do Plano Estratégico Fortaleza 2040



Fonte: Iplanfor (2015)

Destaca-se, que o processo do Plano Fortaleza 2040, seguiu os seguintes passos: Diagnóstico; pesquisa qualitativa; Diagnósticos setoriais; Análise externa e construção de cenários; Elaboração de objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, governança e lançamento do plano estratégico.

#### 4.2.6.1 *Críticas ao plano Fortaleza 2040*

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Planejamento real** - as etapas do que foi planejado foram executadas de forma cuidadosa com a realidade fortalezense. do mercado – (destaca-se o setor petroleiro) e outras variáveis macro e microeconômicas, como a economia global, brasileira e capixaba.
- **Comprometimento** - nota-se que depois de finalizado, houve uma continuidade da equipe responsável pela implantação e execução do planejamento. E o engajamento como outros setores da sociedade, com fóruns e reuniões de acompanhamento.

#### 4.2.7 *Fases do Plano Austrália 2030*

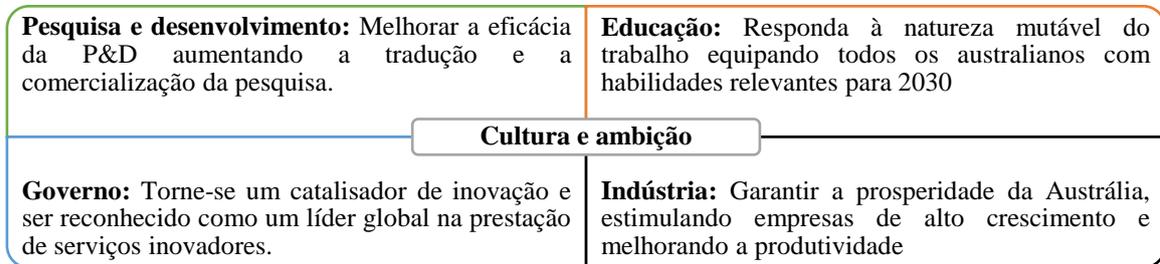
O plano "*Austrália 2030: a prosperidade através da inovação*", fornece o roteiro para que os governos acelerem o sistema de inovação da Austrália e alcancem essa visão inovadora até 2030. O plano foi composto por três seções: seção A: explica a visão, a necessidade e a oportunidade para a Austrália melhorar sua inovação e desempenho científico até 2030. Seção B: identifica cinco imperativos (setores) de ação em que os governos podem catalisar mais investimentos e atividades; oportunidades estratégicas e recomendações acionáveis são discutidas para cada imperativo. Seção C: propõe um roteiro para ação para implementar e medir o progresso em relação ao Plano 2030.

O governo australiano trabalha com os estados e territórios liderando os esforços para criar um ambiente regulatório mais flexível na Austrália para promover a inovação, incluindo a exploração de áreas específicas para a reforma regulatória colaborativa entre as jurisdições (Figura 14). Reforçando ainda mais o ambiente político para incentivar os investidores a buscar oportunidades que ofereçam retornos sociais e financeiros.

A governança foi entendida de forma transparente, que melhora a provisão e uso de dados abertos do governo, desenvolvendo a capacidade de fornecer dados públicos acessíveis, precisos e detalhados, equilibrando a divulgação de informações com preocupações de privacidade e propriedade intelectual. Por meio de mecanismos aprimorados para incentivar o *feedback* aos departamentos originários da indústria, grupos de usuários sem fins lucrativos e

demais membros da sociedade para garantir que os dados divulgados pelos governos sejam de máxima utilidade.

Figura 14 - Processo do Plano Estratégico Austrália 2030



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Desta forma, a educação foi a pedra fundamental de um sistema de inovação porque a capacidade dos sistemas é determinada pela capacidade das pessoas; a Indústria, a principal fonte de inovação, investimento, implementação em escala, geradora de empregos e crescimento; o Governo, destaca-se como a maior empresa da economia e arquiteto de leis e mercados, os governos facilitam e exemplificam a inovação; a Pesquisa e desenvolvimento (P & D) - como o motor da geração e exploração de novas ideias (P&D) alimenta a inovação na economia em geral; e, por fim, a Cultura e ambição - como a inovação é uma atividade essencialmente humana, nossas aspirações e inspiração são moldadas pelo contexto cultural.

#### 4.2.7.1 Críticas ao plano Austrália 2030

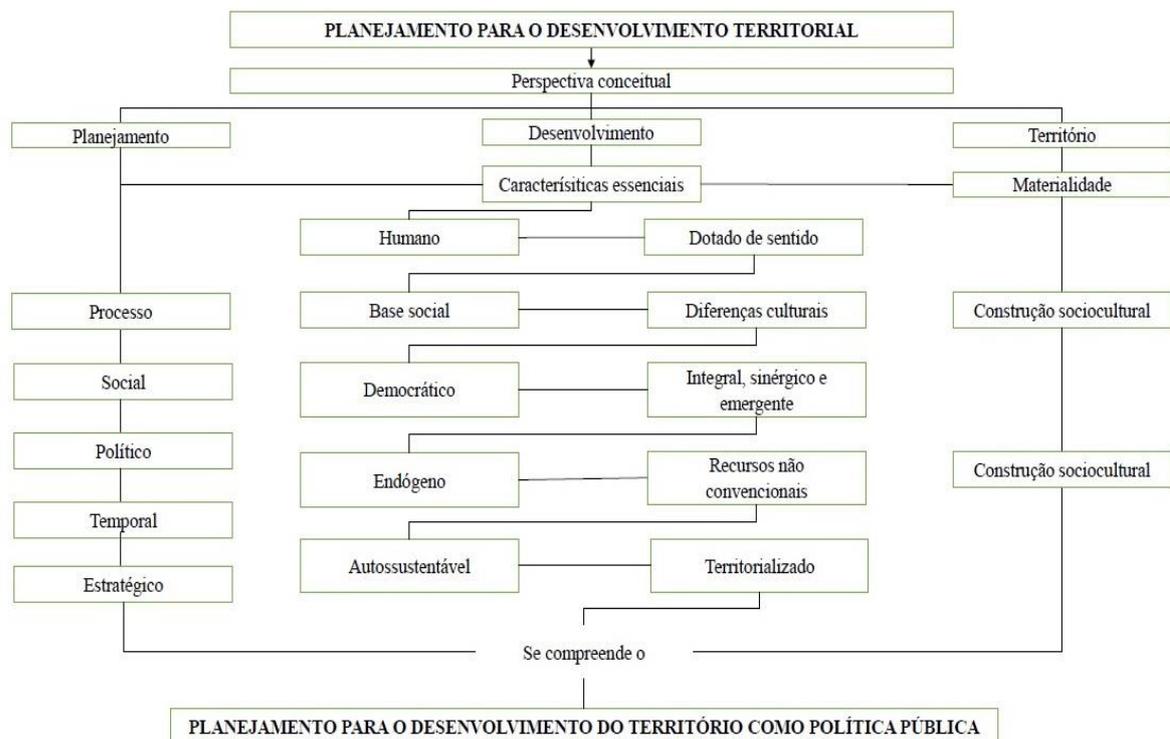
Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Planejamento real** - as etapas propostas e executadas estão dentro da realidade do país. Metas e objetivos coerentes com o texto australiano e que serão alcançados no prazo estabelecido.
- **Comprometimento** - nota-se comprometimento da equipe do governo, na continuidade da implantação e execução do planejamento.
- **Existência de métricas** - percebe-se boas métricas para o plano ser executado com êxito. Nesse contexto de incertezas, a administração do plano pode ser bastante comprometida, resultando em falhas.
- **Acompanhamento** – infere-se que o plano será executado e colocado em prática. Nota-se acompanhamento por parte do governo.

#### 4.2.8 Medellín - Plano Estratégico Medellín 1960 a 2018

Observou-se que o planejamento é apresentado como um processo e uma prática social, política, temporal e estratégica. Proporcionou o desenvolvimento local e as múltiplas construções socioculturais historicamente e territorialmente determinadas. E o território, como resultado da integração, entre a materialidade concedida pelo espaço físico, a construção sociocultural dos que nele habitam. "Agora, para estabelecer como precedente o fato de que o planejamento é concebido como opção para o desenvolvimento implica, da mesma forma, projetá-lo "de maneira preposicional como política pública." O surgimento dessas novas e renovadas experiências impacta as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e espaciais que ocorrem no desenvolvimento e ordenamento territorial, conforme vê-se na Figura 15.

Figura 15 - Perspectiva do planejamento para o desenvolvimento do território



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Tamayo e Sánchez Mazo (2009); Mazo (2017).

Esta figura mostra a concepção do planejamento para o desenvolvimento do território, na qual se aprofundam características do planejamento desde uma perspectiva renovada do desenvolvimento como construção social, cultural e múltipla do território como sujeito de um desenvolvimento e, do planejamento para o desenvolvimento do território como política pública.

#### 4.2.8.1 Críticas ao Plano Estratégico Medellín 1960 a 2018

Destaca-se alguns pontos observados nesse plano:

- **Escassez de informações** - percebe-se que as restrições de recursos, limitam na coleta de informações. E estas são importantes para a execução do planejamento.
- **Bom acompanhamento** – infere-se que o plano foi bem executado. Proporcionando avanços sociais na cidade de Medellín.
- **Tomadas de decisões** - conclui-se que a maioria das decisões foram tomadas em tempo hábil. Fato este, que gerou mais resultados e avanços sociais para a cidade.

### 4.3 Comparativo dos Planos Estratégicos Analisados

Nesta subseção, realiza-se o comparativo de todos os planos analisados, que serviram como referência para refletir sobre a Plataforma Ceará 2050. Nessa comparação, tomou-se como referência os produtos desenvolvidos no projeto e estas, foram confrontadas com os produtos de outros planos.

Nota-se que a Plataforma Ceará 2050 realizou as etapas: Diagnóstico do território; pesquisa qualitativa; Diagnósticos setoriais; Análise externa e construção de cenários; Elaboração da visão de futuro e objetivos estratégicos; Concepção de projetos estratégicos, Plano de Governança e lançamento do plano estratégico. Por fim, faz-se necessário um comparativo entre os processos usados em todos os planos analisados, conforme vê-se no Quadro 11.

Quadro 11 - Comparativo entre os planos estratégicos

Produtos x planos	ES 2025	ES 2030	Austrália 2030	Pernambuco 2035	Campina Grande 2035	Medellín 1968 – 2018
Diagnóstico Quantitativo	X	X				
Diagnóstico Qualitativo						
Diagnóstico Consolidado do Estado	X	X	X	X	X	X
<i>Benchmarking</i>	X	X	X	X	X	
Estudo de Tendências de Longo Prazo	X	X		X	X	
Construção de Cenários e Consolidação da Análise da Ambiência Externa	X	X	X	X	X	X
Consulta aos Interessados dos Setores Estratégicos para o Estado	X	X	X	X	X	
Consulta à População	X	X		X	X	X
Visão de Futuro do Estado	X	X	X	X	X	
Regionalização da Visão do Futuro do Estado	X	X	X	X	X	
Consolidação e Divulgação da Visão de Futuro do Estado	X	X	X	X	X	X
Portfólio de Projetos Estratégicos e Orçamento	X	X	X	X	X	X

<b>Produtos x planos</b>	<b>ES 2025</b>	<b>ES 2030</b>	<b>Austrália 2030</b>	<b>Pernambuco 2035</b>	<b>Campina Grande 2035</b>	<b>Medellín 1968 – 2018</b>
Plano Orçamentário do Portfólio de Projetos Estratégicos	X	X	X	X	X	X
Plano de Governança e Gestão Multi-Institucional	X	X		X	X	X
Consolidação e Publicação do Plano	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Diante do exposto, infere-se que o processo do Projeto Ceará 2050, contempla todas as etapas, quando comparado aos outros planos estratégicos. Entretanto, recomenda-se que a Plataforma Ceará 2050, busque evitar:

- O planejamento irreal para o território estudado;
- A escassez de informações na composição dos diagnósticos;
- A falta de comprometimento da equipe executora;
- Inexistência de métricas para os objetivos estratégicos;
- Negligência ao acompanhamento do que foi definido na fase de planejamento e execução; e
- Demora nas tomadas de decisão para executar o que foi planejado.

Por conseguinte, na próxima seção, aborda-se o comparativo com os resultados das entrevistas.

#### **4.4 Análises e discussões das entrevistas**

Nesta subseção, serão apresentadas as informações resultantes da análise e discussão dos resultados, procurando responder aos objetivos específicos desta pesquisa. A seção encontra-se sistematizada em cinco subseções. A primeira relata a participação dos sujeitos no projeto Ceará 2050. Por seu turno, a segunda seção, busca identificar e conceituar o PET.

As três subseções que seguem tratam da análise e discussão dos resultados atinentes às categorias de análise definidas: 1) Questões introdutórias da participação dos entrevistados no Projeto Ceará 2050; 2) Identificação e conceito do PET; 3) Etapas do Processo do PET; 4) Percepção dos entrevistados sobre o processo do PET no Projeto Ceará 2050; 5) Identificar diretrizes para o PET. Destaca-se que os resultados são discutidos e confrontados com o referencial teórico, buscando-se problematizar e identificar convergências e divergências atinentes à temática, e evidenciando-se os achados do presente estudo.

#### 4.4.1 *Questões introdutórias da participação dos entrevistados no Ceará 2050*

Nesta subseção, são apresentadas as informações sobre a participação dos sujeitos da pesquisa, no Projeto Ceará 2050. Bem como são apresentados os dados coletados nas questões introdutórias feitas aos entrevistados com o intuito de quebrar o gelo e deixá-los mais à vontade para responder as questões subsequentes, que buscam atender aos objetivos específicos da pesquisa.

Conforme apresentado na seção da metodologia - (Quadro 6 - Síntese das entrevistas realizadas) - os sujeitos da pesquisa compreendem 4 coordenadores do Projeto Ceará 2050 e 4 membros que compõem a equipe da Secretaria de planejamento do estado do Ceará. Estes fiscalizam e aprovam os produtos entregues pelos coordenadores do projeto. Os entrevistados são doravante identificados por E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8 com a intenção manter o anonimato, uma vez que nenhum deles solicitou isto; ao contrário, todos concordaram e até mostraram-se interessados com a exposição dos seus nomes e relatos na pesquisa; a abreviação visa apenas facilitar a escrita nesta seção do trabalho.

Primeiramente, foi solicitado que os entrevistados contassem um pouco da sua participação no Projeto Ceará 2050. E1 ressalta,

Que atua como diretor de estudos econômicos do estado e participou da confecção do Termo de Referência, pra contratação da empresa de consultoria, participei das discussões preliminares com relação como seria a estrutura do documento que seria produzido no âmbito dessa empresa de consultoria.

Por seu turno, E2, destaca

Estou no Projeto Ceará 2050, na equipe da comissão de avaliação dos produtos. Então, eu faço parte da coordenação por parte do governo, que idealizou e que está acompanhado o desenvolvimento das atividades.

E3 também relata que

Eu coordenava a equipe do governo, que justamente fazia a avaliação dos produtos junto com a Astef. Que foi contratada pelo governo, através da Seplag. Então, a gente tinha esse papel de validar os produtos entregues à Astef.

E4 também revela

Minha participação se deve de uma experiência que eu tive no Fortaleza 2040. [...] Então a minha participação, ela vem dentro desse contexto. E aí eu fico como um colaborador especial. Vamos dizer assim como um assessor do grupo de gestão dos coordenadores.

E5, por sua vez, conta que

Eu acumulo uma função de coordenador executivo. Então, eu não formulo. Gerencio um contrato, ou seja, um conjunto de atividades que visa a contratação consultorias, de consultores de especialistas que fizeram no primeiro momento um conjunto de estudos e esse conjunto estudos foi insumo para gente disparar o processo de planejamento.

Quanto a E6, o mesmo destaca que

Eu sou um dos cinco coordenadores. Eu não sou responsável de elaborar os conteúdos, mas de coordenar relatórios sobre conteúdos elaborados ou por consultores específicos ou por empresas.

Assim como E6, E7 também menciona

Eu fui convidado para compor essa coordenação e começando a trabalhar, primeiro discutindo o que que seria o trabalho e criando um termo de referência. Ajudando, reformulando o termo de referência. Montando e ajudando a montar a equipe de trabalho. E aí eu tenho participado nessa função de coordenador.

E8, por seu turno, relata que atua no projeto como coordenador e que a principal motivação em fazer parte do projeto foi por causa da sua larga experiência em áreas bancárias e no mundo empresarial.

Conclui-se que a equipe da Plataforma Ceará 2050, é composta por profissionais com uma grande experiência na administração pública e no mercado. Por fim, na subseção que segue, passa-se à análise dos resultados atinentes às categorias analíticas correspondentes a cada objetivo específico traçado para o estudo.

#### 4.4.2 Identificação e conceito do PET

Nesta subseção foram analisados os significados que os entrevistados atribuíram para o PET. Nesse aspecto, os sujeitos da pesquisa, foram convidados a responder a seguinte pergunta: “Para o senhor, o que é PET?”. Essa indagação tem como propósito responder ao primeiro objetivo específico da pesquisa.

A partir dos conhecimentos obtidos com os entrevistados, foi possível perceber que os participantes apresentaram visões complementares em seu discurso acerca do PET. Assim, apresenta-se um panorama da compreensão dos entrevistados, sobre essa temática no Quadro 12.

Quadro 12 - Conceito dos entrevistados para o PET

RESPONDENTES	DESCRIÇÃO
E1	É tipo uma visão, talvez, assim, é o estabelecimento de um conjunto de objetivos do ponto de vista territorial que o estado pretende alcançar ao longo de um determinado período. Ele (PET) serve como um guia para a formulação de políticas públicas. É uma orientação. Ele é um instrumento que vai orientar os gestores públicos de forma geral para formular as políticas de forma o alcance os objetivos colimados.
E2	É a forma como a gente busca de promover o desenvolvimento, olhando a partir das vocações dos territórios, vocações das regionais, e aproveitando suas potencialidades para desenvolver essa região com um espaço temporal pré-definido e a partir do envolvimento da sociedade, fazer um planejamento olhando para desenvolvimento nas perspectivas econômicas, social e ambientais dos nossos territórios, das nossas regiões do estado.
E3	O PET, ele é entendido como uma coisa menor do que o planejamento estratégico, que é o Ceará 2050. Que normalmente o territorial ele pode ser por exemplo, de uma região.

Quadro 12 - Conceito dos entrevistados para o PET

RESPONDENTES	DESCRIÇÃO
	Ele já seria um desdobramento no planejamento de uma região maior como um estado ou como uma nação. Como é o caso do Ceará 2050.
<b>E4</b>	Eu entendo que o PET é uma visão estratégica territorial para encontrar caminhos para determinados objetivos. E esses objetivos é porque eu estou tentando ver quais os caminhos e quais são exequíveis pra poder chegar. Ou seja, a visão é que a territorialidade, ela também tem a ver com vocações do território.
<b>E5</b>	Ele (PET) está muito associado a uma visão de mais largo prazo, não necessariamente uma visão de longo prazo e mais de longo prazo. [...] Ou seja, um planejamento estratégico para o território.
<b>E6</b>	Entendo que é o Planejamento estratégico sobre o território. Então sobre o território e isso está inclusive posto logo no início das diretrizes para a elaboração do plano estratégico Ceará 2050. É a dimensão social, dimensão econômica, dimensão ambiental, a dimensão governança e de forma inovadora na proposta do Ceará 2050, a dimensão territorial.
<b>E7</b>	É um desdobramento da ideia do planejamento estratégico institucional para as empresas e para as organizações. É diferenciando o projeto estratégico tradicional que foi desenvolvido para as instituições e adaptando para as regiões. Então isso tudo é que faz a diferença entre o projeto territorial e o projeto institucional.
<b>E8</b>	PET é um estudo ou um trabalho que coloca a percepção do estado do Ceará como território. Então o planejamento estratégico vai ser a visão de longo prazo que possa condução uma linha definida pela sociedade, que caminhos o Ceará quer perseguir.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das respostas dos sujeitos da pesquisa.

Para os entrevistados, o PET pode ser definido como uma visão estratégica (E1, E4), trazendo uma percepção de longo prazo (E5, E8), como também pode ser entendido como um planejamento estratégico sobre o território (E6, E7, E2). Inclusive, pode se destacar que E3 complementa que o PET pode ser menor que o planejamento estratégico, pois abrange partes menores do território, como uma microrregião do planejamento. Nesse sentido, é possível notar que o PET, de um modo geral, é oriundo do planejamento estratégico institucional de empresas tradicionais.

A partir de tais constatações, ao confrontar teoricamente o significado do PET, percebe-se a criação de uma visão territorial com base nos recursos locais e nas condições externas e internas do território, bem como determinar as atividades e as etapas necessárias para atingir as metas pretendidas. Devendo ajudar a especificar a direção do desenvolvimento territorial (ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014).

Corroborando os autores, Viktorovna (2014) destaca que o PET “é o elemento mais importante no sistema de gestão estratégica, contribuindo para a criação de condições para o desenvolvimento territorial”. Devendo envolver aspectos técnicos e metodológicos, sendo um processo contínuo e sistemático, que diz respeito à definição de uma visão de futuro, à formulação de diretrizes estratégicas e à elaboração de projetos que viabilizem e sustentem o caminho traçado, levando em conta as condições internas e externas à região e sua evolução esperada (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

#### 4.4.3 Nuvem de Palavras do PET

Esta subseção, destaca-se as principais palavras encontradas na análise de conteúdo, e que estão relacionadas, de acordo com o Atlas.TI 8, com o processo do PET, conforme observa-se na Figura 16.

Figura 16 – Nuvem de palavras do Processo do PET



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

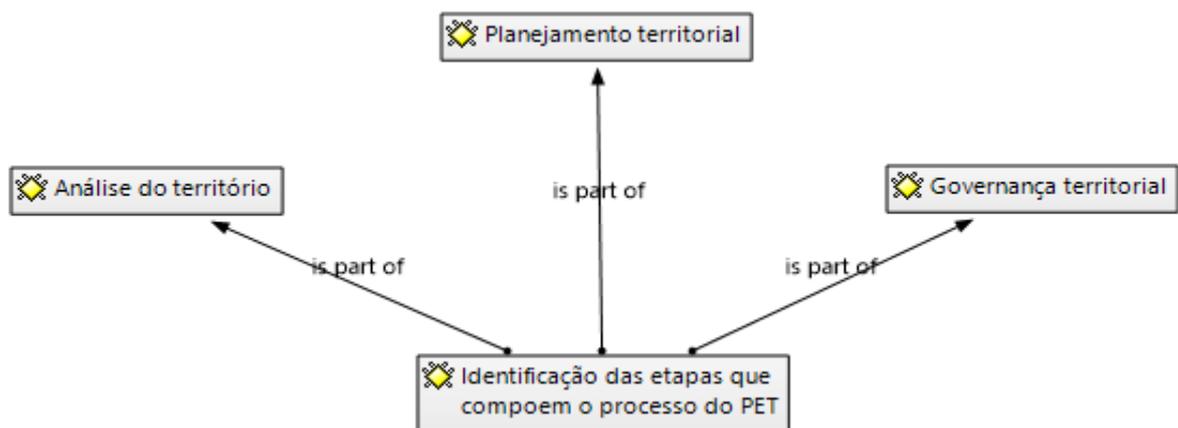
No ordenamento do resultado dessa estratégia, foi utilizado um programa informático que produz uma nuvem de palavras, o Atlas.TI 8. Organizando-as, em várias cores e tamanhos, com base no número de menções feitas em determinado texto, listando as palavras em ordem de maior para menor frequência como demonstrado a seguir: (151) Planejamento, (147) Ceará, (121) território, (113) territorial, (103) estratégico, (96) PET, (92) estado, (92) estado, (79) processo, (77) governança, (64) desenvolvimento, (65) gente, (64) desenvolvimento, (54) fazer, (54) objetivos, (49) longo, (49) participação, (48) pessoas, (48) forma, (45) sociedade, (43) prazo, (41) regiões, (40) visão, (37) projetos, (37) região, (34) plano, (34) grande, (33) execução, (33) políticas e (32) estrutura.

Diante das palavras expostas, faz-se necessário de aprofundar nas etapas que compõem o PET, conforme vê-se nas subseções seguintes.

#### 4.4.4 Etapas do Processo do PET

Nesta subseção, é realizada a análise das etapas do processo do PET, que é o segundo objetivo específico da pesquisa. Para uma maior profundidade da análise, os resultados são indicados para as unidades de contexto: análise do território, planejamento territorial, governança territorial (Figura 17). Onde todos pensam de forma integrada para se alcançar o desenvolvimento territorial (ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014; VIKTOROVNA, 2014; DALLABRIDA, 2015a; RIO GRANDE DO SUL, 2016; AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018; SILVEIRA; PEREIRA, 2018; ALISEDA *et al.*, 2018a, 2018b).

Figura 17 - Etapas do Processo do PET



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

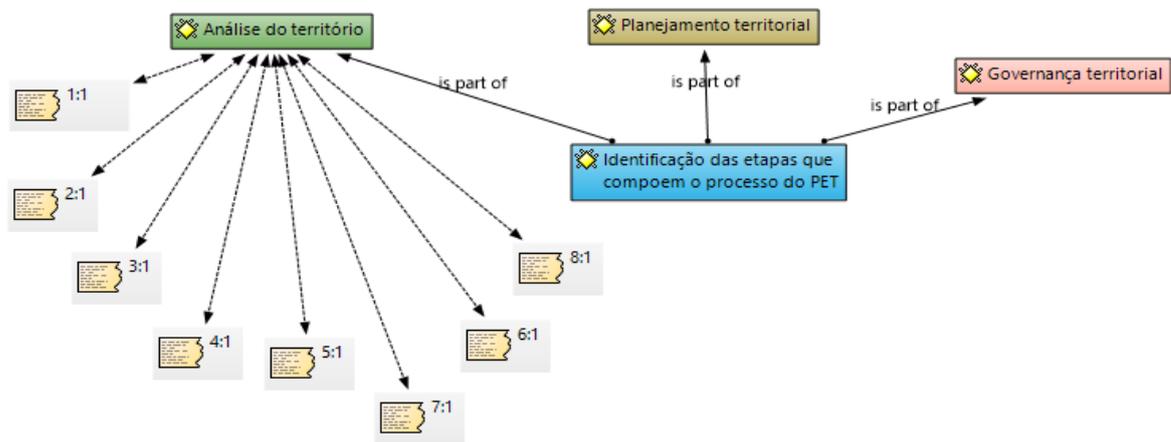
Esta figura, reflete-se sobre as etapas que compõem o PET. Desta forma, nas subseções seguintes, os entrevistados são questionados sobre as etapas do PET: Análise do território (diagnóstico); Planejamento territorial e Governança territorial.

##### 4.4.4.1 Primeiro processo do PET: Análise do território

A concepção da Plataforma Ceará 2050 buscou sistematizar os avanços já observados em gestões anteriores, utilizando-os como insumos para se alcançar o objetivo central de fomentar o desenvolvimento inclusivo e sustentável do Estado. Portanto, esse planejamento estratégico de longo prazo, realizou um diagnóstico da trajetória de crescimento e desenvolvimento do Estado, desde 1987, abordando cinco dimensões: econômica, social, institucional, territorial e ambiental (TR CEARÁ 2050, 2017).

Ao falar dessa etapa, cada entrevistado foi indagando sobre a análise do território e os principais achados, a Figura 18, representa os resultados da análise de conteúdo. Assim, identifica-se 8 trechos com as falas das entrevistas e que se relaciona à análise territorial.

Figura 18 - Análise do território



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Diante da figura exposta, cada entrevistado citou um comentário sobre a sua interpretação da etapa análise do território. Nesse sentido, destaca-se achados da literatura, comparados aos trechos citados pelos entrevistados.

Assim, nesse contexto, estudos anteriores como o de Dallabrida (2015a) afirma que a análise territorial é concebida como um processo que envolve um recorte territorial particular, visando diagnosticar o passado e estabelecer recomendações para o futuro”. Este argumento é forçado por E1. Onde o entrevistado reforça que o “o diagnóstico no âmbito dos estados, é fundamental para sabermos os erros do passado. Assim, saber onde erramos e acertamos. E assim projetar metas para o futuro.” Desta forma, essa concepção de diagnóstico é importante e ela está diferenciada na Plataforma Ceará 2050.” (E1)

E2 e E4, por sua vez, destacam que a análise do território é importante para cada região do estado. Por isso, é necessário mapear, extrair e identificar qual o cenário e o contexto que está inserido o contexto de cada região. Deve-se diferenciar as fragilidades, as potencialidades, as vocações, a dinâmica social e a econômica.

Já para E3, o papel do processo de análise territorial é o processo de planejar. É ir além do procedimento tradicional, por meio de um diagnóstico que olhe para trás e analise o rastro do processo de planejamento.

Assim é preciso compreender o passado até os dias atuais. Percebe-se esse argumento nas falas de E5 e E7, para os entrevistados a análise do território é uma forma de compreender todas as direções que o estado do Ceará tomou nos últimos 30 anos. Infere-se que é preciso diagnosticar o que é zona urbana e o que é zona rural e como esses espaços estão planejados. E depois disso, tomar decisões estratégicas para o desenvolvimento do território.

Entretanto, verifica-se que E6, destaca que a análise territorial deve ser feita por intermédio de um conjunto de propostas que se faz a partir do entendimento, da interpretação do que se fez aspectos sociais, econômicos, social, ambiental e territorial.

Por conseguinte, para E8, acredita que a análise territorial é como foi feito na Plataforma Ceará 2050. Nessa etapa, foi feito o diagnóstico do estado nos últimos 30 anos. Analisa-se qual estado que tínhamos e qual estado nós temos hoje. Qual estado que veio até aqui? Qual a organização implantada no estado?

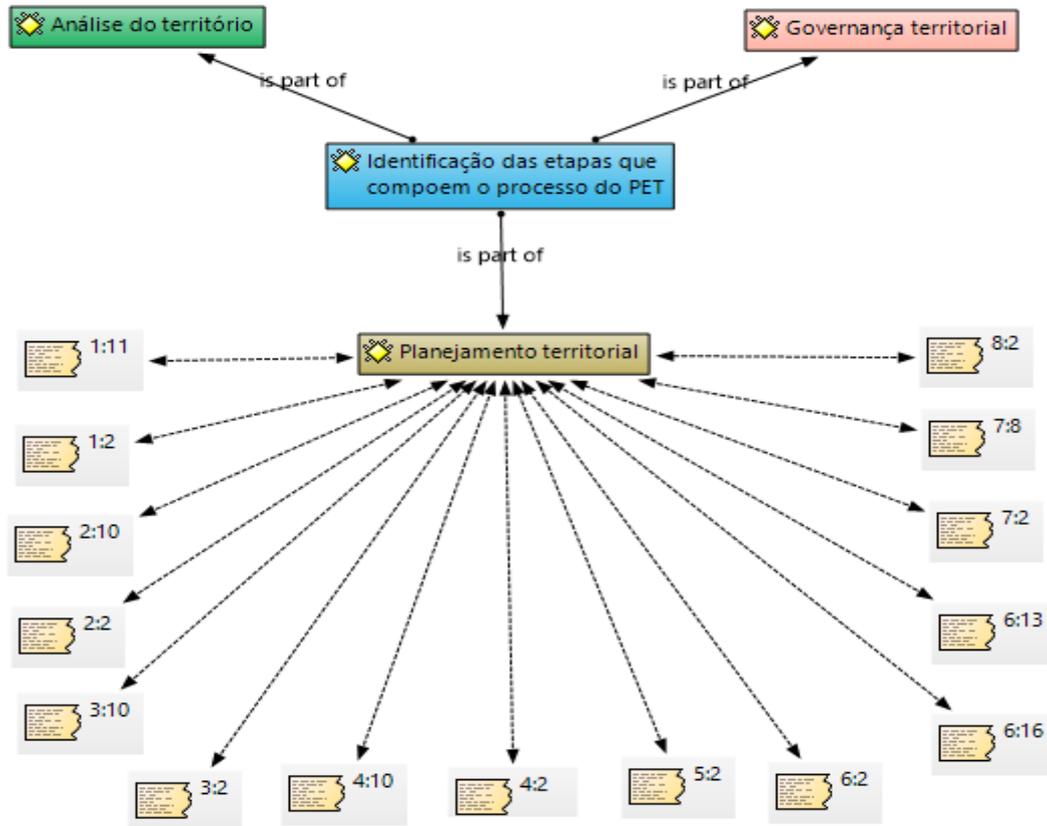
Em resumo, os entrevistados relacionam a análise territorial, com um diagnóstico que olhe para o passado, reflita sobre o presente e planeje o futuro. Observando as fragilidades, potencialidades e vocações de cada região do planejamento.

#### *4.4.4.2 Segunda etapa do PET: Planejamento territorial*

O planejamento territorial deve ser acompanhado para que tudo que foi planejado (método, processos e cronograma) não fuja à normalidade. Trata-se dos esforços para evitar atrasos, falhas, desperdícios (de tempo e de dinheiro), bem como o cumprimento dos objetivos esperados. E esse processo de monitoramento, sejam constantemente revisados pelos atores participantes. Proporcionando caminhos e metas instrumentalizadas na tomada de decisão. Onde todos pensem de forma integrada para se alcançar o desenvolvimento territorial (ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014, VIKTOROVNA, 2014, DALLABRIDA, 2015a).

Assim, nesta segunda etapa do processo, identifica-se 15 trechos das entrevistas que abordam esse assunto. Conforme destacado na Figura 19.

Figura 19 - Planejamento territorial



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A figura acima, representa as falas dos entrevistados sobre a etapa planejamento territorial. Da mesma forma, destaca-se achados da literatura, comparados aos trechos citados pelos entrevistados.

Para os entrevistados, esse processo percebido de várias formas: o entrevistado E1, destaca que “nessa etapa é fundamental a existência do estado, no sentido de garantir qualidade de vida e a melhoria das condições de vida da população. [...] Combatendo a desigualdade e a pobreza. (E1)

No entanto, para E2, O planejamento territorial é uma dinâmica muito importante, porque as regiões, elas funcionam como se fossem um aglomerado de municípios que têm relações sociais, relações econômicas, dinâmicas de comércio, dinâmicas de mobilidade entre as pessoas naquele contexto regional. Assim, olhar a dinâmica econômica é muito importante pra você traçar e implementar esse planejamento.

Por sua vez, E3 corrobora com a fala de E2. Aquele cita que dentro do planejamento territorial, você tem que olhar pra economia, é importante que você olhe pra essa economia. E isso também varia muito de território para território (E3).

Por seu turno, E4, afirma que “está relacionada com o próprio planejamento. O que você tratou na formulação. [...] você tem que ter um compartilhamento de decisões para garantir que todas as partes interessadas elas se comprometam com o que foi desenhado.” (E4)

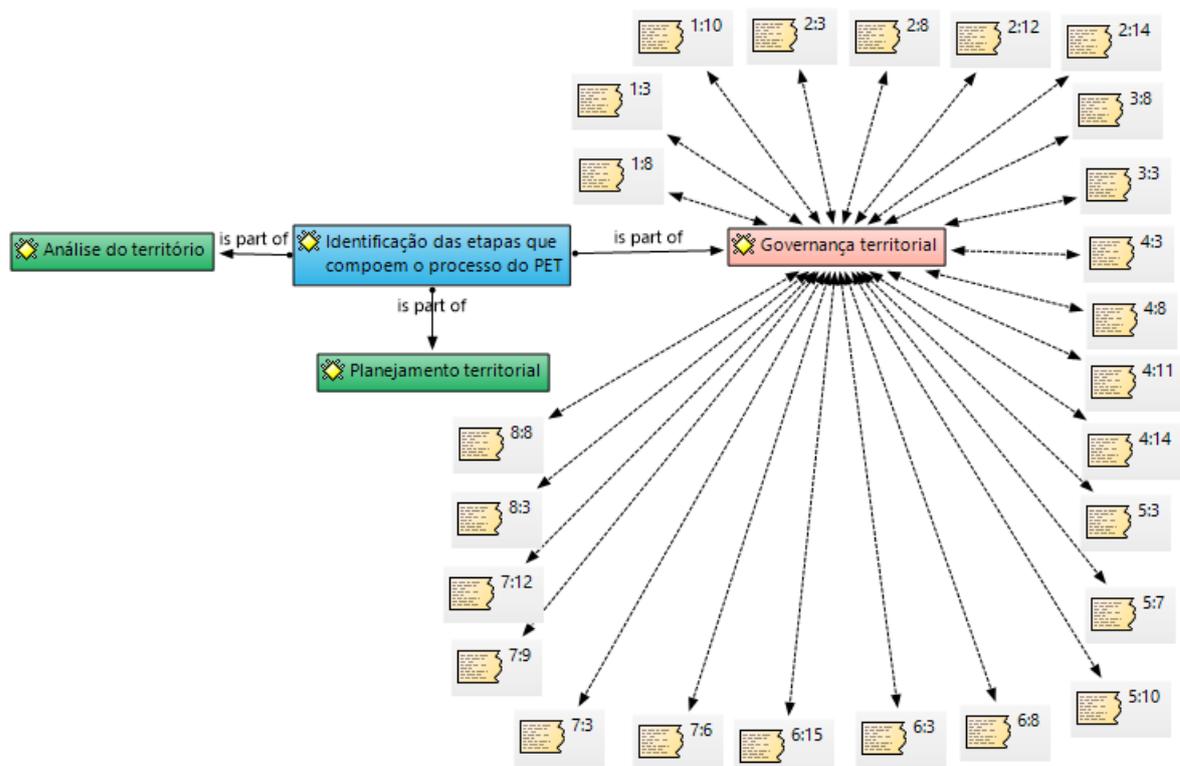
E5, assim como E4, cita que o planejamento territorial deve ter objetivos claros, deve ter objetivos gerais bem definidos, objetivos específicos muitos claros. [...] Isso é do ponto de vista da forma. Do ponto de vista dos elementos de dimensões tratadas devo buscar um elo nesse sentido. (E5)

Por fim, E7 ressalta que no planejamento territorial, temos que criar uma estrutura de governança. Que não é a estrutura de governança do território. A governança do território é realizada pelas autoridades que tem a obrigação e o tem os direitos relativo aquela governança. [...] E ao mesmo tempo você tem que ter um engajamento da sociedade. Então essa seria a fase inicial. (E7)

#### 4.4.4.3 Terceira etapa do PET: Governança territorial

Destaca-se na Figura 20, os principais achados sobre governança territorial. Ao longo das entrevistas, observou-se 25 relatos sobre essa terceira etapa do PET.

Figura 20 - Governança territorial



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Por seu turno, em observância a etapa governança, nota-se que esta contempla mais comentários por parte dos entrevistados. Assim, infere-se que a governança territorial tem se tornado um instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma gestão e de um governo mais efetivo sobre as políticas de desenvolvimento territorial (ABDALA; NUNES, 2018).

Entretanto, percebe-se na fala de E1, que esse instrumento de gestão, apresenta o gargalo de ter um núcleo técnico decisório, e que este núcleo, tenha um lastro político forte. Pois, como são várias regiões de planejamento, ter os núcleos de participação da sociedade, funcionando como arenas de discussões das questões locais, sistematizar as demandas existentes nessas de planejamento. Na visão do entrevistado, esse é o maior desafio da governança territorial.

Nesse contexto, conforme destaca Gomes (2018), é preciso buscar novas soluções, novos modelos, recortes territoriais consórcios e pactos sociais. Como instrumentos de ordenamento territorial e planejamento, abrindo caminhos para formas de governança territorial que garantam o direito das populações em definir os rumos de seu desenvolvimento. Esse apontamento é coerente com a fala de E2, onde o entrevistado destaca:

Então, é importante ter uma espécie de consórcio. Mas, seria uma espécie de pactuação de compromissos entre os atores municipais que compõem, que representam a configuração territorial, com o ator estadual e pertencente ao âmbito federal, pra poder haver um olhar agregado. Um olhar convergente desses três níveis dos entes federativos. Com foco no território, na forma de pensar e implementar as políticas olhando pra aquela configuração territorial. (E2)

Assim, segundo a literatura revisada, o processo do PET demanda uma estrutura de governança que organize o contínuo planejamento e repactuação, com participação social, conexão com políticas públicas, monitoramento e informação ampla e objetiva para a tomada de decisão (AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018).

Corroborando com o exposto, E3 e E5, comentam que a estrutura de gestão deve ser aberta, flexível, transparente e que permita a participação, representação e articulação entre os atores do governo, academia, setor privado e demais membros da sociedade.

Para tanto, é necessário um aparato de governança territorial inclusiva e com representação, que permita o estabelecimento de prioridades constituídas no próprio território e com clara perspectiva de efetividade (AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018). Conforme percebe-se nos depoimentos de E4 e E7:

Ela [a governança territorial] tem que ter realmente pelo menos uma representação dos governos e participação da sociedade. No caso do governo: o executivo, o legislativo, o judiciário, as representações dos trabalhadores, da universidade, dos empresários, dos vários segmentos eles tem de estar ali de certa forma representados para que você conseguir fazer essa gestão adequada. (E4)

E você ter núcleos regionais, representativos e participativos com todos os atores envolvidos. Esse será o principal gargalo do projeto. (E7)

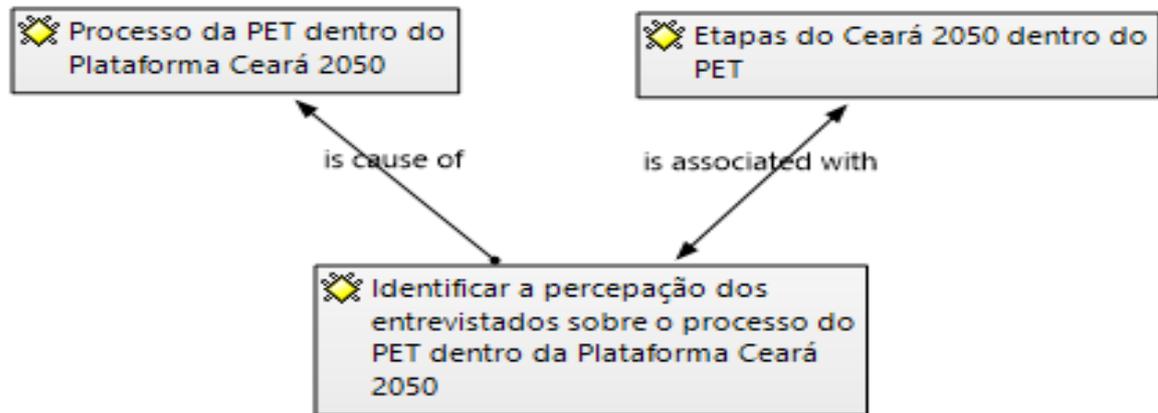
Assim, essa estrutura formal de gestão com participação social, é necessária que tenha conexão com políticas públicas e processos de monitoramento, com informação ampla e objetiva para a tomada de decisão, priorizando as especificidades de cada território (região). Onde todos pensem de forma integrada para se alcançar o desenvolvimento territorial (ZHIKHAREVICH; PRIBYSHIN, 2014; VIKTOROVNA, 2014; DALLABRIDA, 2015a; RIO GRANDE DO SUL, 2016; AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018; SILVEIRA; PEREIRA, 2018; ALISEDA *et al.*, 2018a). Nesse sentido, E8 destaca, “essa estrutura é onde nós vamos estabelecer mecanismos de participação social. E essa participação será através de fóruns e debates e ao mesmo tempo receber sugestões para a tomada de decisão.” (E8)

Finalmente, a governança territorial, exige um monitoramento dos processos de tomada de decisão, por meio de ações estratégicas que repercutam no desenvolvimento local. Esse monitoramento deve ser estruturado como meio para revalidação e revisão constante de caminhos e metas que instrumentalizem a tomada de decisão (AZEVEDO; BARDAL, 2016; VIANA, 2018). Nesse contexto, E6 destaca, “na governança territorial, você pode ter o monitoramento dos processos de tomada de decisão ocorrendo de forma simultânea. De um lado, um processo não muito centralizado, com abertura para diálogo, para participação, pois atrapalharia a tomada de decisão.

#### **4.4.5 Percepção dos entrevistados sobre o processo do PET no Projeto Ceará 2050**

Nesta subseção é exposta a análise e discussão referente ao terceiro objetivo específico da presente pesquisa, que é identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo de PET no Ceará 2050. Para tanto, foram feitos os seguintes questionamentos aos sujeitos da pesquisa: como o senhor enxerga o processo do PET dentro do Projeto Ceará 2050? E Comente como as etapas do projeto Ceará 2050 se encaixam no PET, conforme observa-se na Figura 21.

Figura 21 - Percepção sobre o PET



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

A figura acima, significa que cada entrevistado foi convidado a falar sobre o processo do PET dentro da Plataforma Ceará 2050 e, posteriormente, sobre como as etapas da Plataforma Ceará 2050 se encaixam dentro do PET. Nesse contexto, nas próximas subseções, destaca-se as principais inferências e apontamentos encontrados nas entrevistas.

#### 4.4.5.1 Processo do PET dentro do Ceará 2050

Ao ser questionado sobre essa categoria, E1 destaca num primeiro momento, que esse processo “ainda está em estudo. “Numa fase de “propostas”. Nesse sentido, ele [projeto] tá sendo construído dentro dessa perspectiva de um processo de planejamento territorial. Ele já percorreu as várias regiões de planejamento, ouvindo os atores regionais e agora, faremos os projetos estratégicos. (E1)

Já para E2 ao questionamento sobre processo do PET dentro do Ceará 2050, pode-se observar a preocupação com o horizonte temporal do projeto. De acordo com o entrevistado, “além de ouvir os autores locais é preciso levar em consideração o contexto das próximas três décadas de planejamento para o estado.” Observa-se que o projeto alinhou e desenvolveu um processo de estudo para o estado do Ceará nessas perspectivas de quais regiões precisa desenvolver nessa perspectiva. (E2)

Por seus turnos, identifica-se que E3 e E4 corroboram com o apontamento de E2, sobre o desdobramento do tempo do planejamento. “Então, nós acreditamos que o processo do projeto Ceará 2050, se encaixa dentro de um desdobramento, a partir de uma estratégia traçada a nível do Estado em longo prazo/largo prazo.”

Entretanto, E5 e E6, ao responderem à questão sobre o processo do PET, evidenciam a metodologia usada nesse processo do PET. Percebe-se também na fala de E5: “Eu enxergo que tá seguinte uma metodologia importante, onde inclui-se a dimensão territorial. Dando continuidade E6, assim como E5, também mencionou e deu ênfase a dimensão territorial. O entrevistado continua: “esse processo ele conta com a inclusão da dimensão território. Antes a questão território em planos estratégicos de outras regiões e de outros países. No plano estratégico para o Ceará, que é a plataforma Ceará 2050.” (E6)

Por conseguinte, E7 associa o processo do PET como um meio - (um passo a passo) - de “fazer um planejamento estratégico territorial”. Diante do exposto, E8, assim como E7, processo do PET, ressalta o passo a passo do projeto: “nós fizemos um diagnóstico, estamos estabelecendo um grande plano discutindo benchmark, tendências e cenários.” Assim, esse processo vai permitir fazer um projeto formal que vai ser acompanhado por especialistas.” E2

Em síntese, os entrevistados entendem o processo do PET como um processo dentro da perspectiva territorial, com métricas e metodologias que fornecem um passo a passo a planejamento territorial.

#### 4.4.5.2 *Etapas do Ceará 2050 dentro do PET*

Nesta subseção, todos os entrevistados foram indagados para comentar como as etapas do projeto Ceará 2050 se encaixam no PET.

Em todas as etapas do Plano Ceará 2050 deverá ser promovida, de forma ampla e efetiva, a participação e engajamento social, idealizando e utilizando instrumentos e instâncias de participação e interação, tanto de forma tradicional, presencial, por meio de oficinas e encontros com a sociedade e demais envolvidos no projeto, como setores produtivo e acadêmico, como virtual, quer seja por redes sociais e demais mídias participativas. Neste sentido, durante todas as etapas do trabalho deverá ser levada em consideração a premissa da promoção do desenvolvimento regional do Estado do Ceará.

Quando questionado sobre essa temática, E1 destaca que as etapas do Ceará 2050, se encaixam no processo do PET, de “foram muito competente”. O entrevistado prossegue, “foi uma discussão sobre o diagnóstico. Depois foi feito os benchmarkings de solução dos problemas do estado. Construímos uma visão de futuro, depois foi feito tendências e cenários e a concepção dos projetos estratégicos. (E1)

Entretanto, na concepção de E2, “as etapas do projeto se encaixam, por causa da dimensão territorial.” Para o entrevistado, a dimensão territorial, ela é fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável do estado. Então, na fase do diagnóstico, na fase da

construção da visão, na verdade em todas as fases, a dimensão territorial, perpassou por todas as etapas do projeto. (E2)

Percebe-se concordância na fala de E4 com E2, para aquele as etapas do projeto estão bem encaixadas no PET. O entrevistado cita que o diagnóstico territorial, serviu de base para fazer um bom benchmark. Este, por sua vez, serviu de suporte para a construção de uma visão de futuro e objetivos estratégicos.

E2 prossegue, “depois fizemos a carteira de projetos que seria digamos o último produto junto com a governança que também vai ser utilizada para a execução do planejamento”. E a governança territorial será necessária para a execução do planejamento com toda a visão de futuro, objetivos, indicadores, metas e projetos para que consiga fazer a execução e acompanhamento do plano. (E4)

Corroborando com E4, por sua vez, E6, também aprofunda nas etapas propostas para o Projeto Ceará 2050. O entrevistado destaca o diagnóstico do estado nos últimos 30 anos, com abordagens qualitativas e quantitativas. Estas abordagens, serviram de suporte para o processo de benchmarking, até chegar na fase da construção da visão de futuro e na identificamos grandes objetivos estratégico para o desenvolvimento estratégico do Ceará. (E6)

No entanto, E5 argumenta que a forma escolhida pelo projeto, “se eu olhar o 2050, ele tá totalmente aderente a lógica do planejamento estratégico territorial. Até pela maneira como foi feito dentro de uma boa metodologia científica e tudo.” (E5)

Por fim, E8 considera que as etapas, “elas se encaixam em si mesmo para fazer um grande planejamento estratégico do Ceará 2050”. Para o entrevistado essas etapas ajudam a compor o planejamento estratégico do estado do Ceará. Por meio do somatório entre o diagnóstico, benchmark, tendência e cenários, visão de futuro e objetivos estratégicos. (E8)

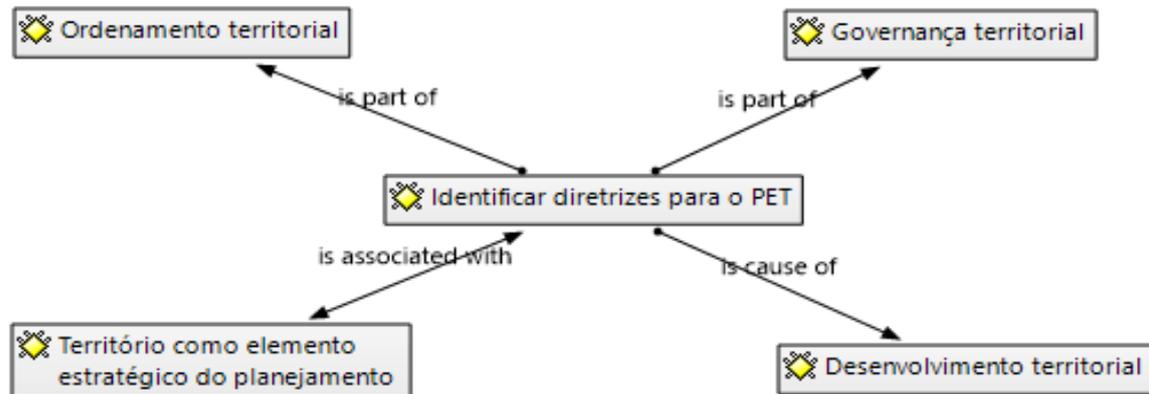
Em síntese, observa-se que de acordo como os entrevistados, as etapas propostas para o Ceará 2050, se encaixam dentro do processo do PET. Entretanto, recomenda-se que após a execução da fase do planejamento, a equipe gestora do projeto faça uma revisão das etapas propostas para possíveis ajustes que ocorram na fase de implantação do que foi planejado.

#### **4.5 Diretrizes para o PET**

Nesta subseção é exposta a análise e discussão referente as diretrizes para o PET, no contexto do Projeto Ceará 2050. Nesse contexto, propõe-se 4 diretrizes: 1) O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento, subsidiando a tomada de decisão; 2) O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado, nos territórios impactados; 3) Estabelecer governança com plena participação social

é imprescindível aos processos de planejamento e 4) Seguir as demais diretrizes, proporciona ao desenvolvimento territorial, conforme vê-se na Figura 22.

Figura 22 - Diretrizes para o PET no Projeto Ceará 2050



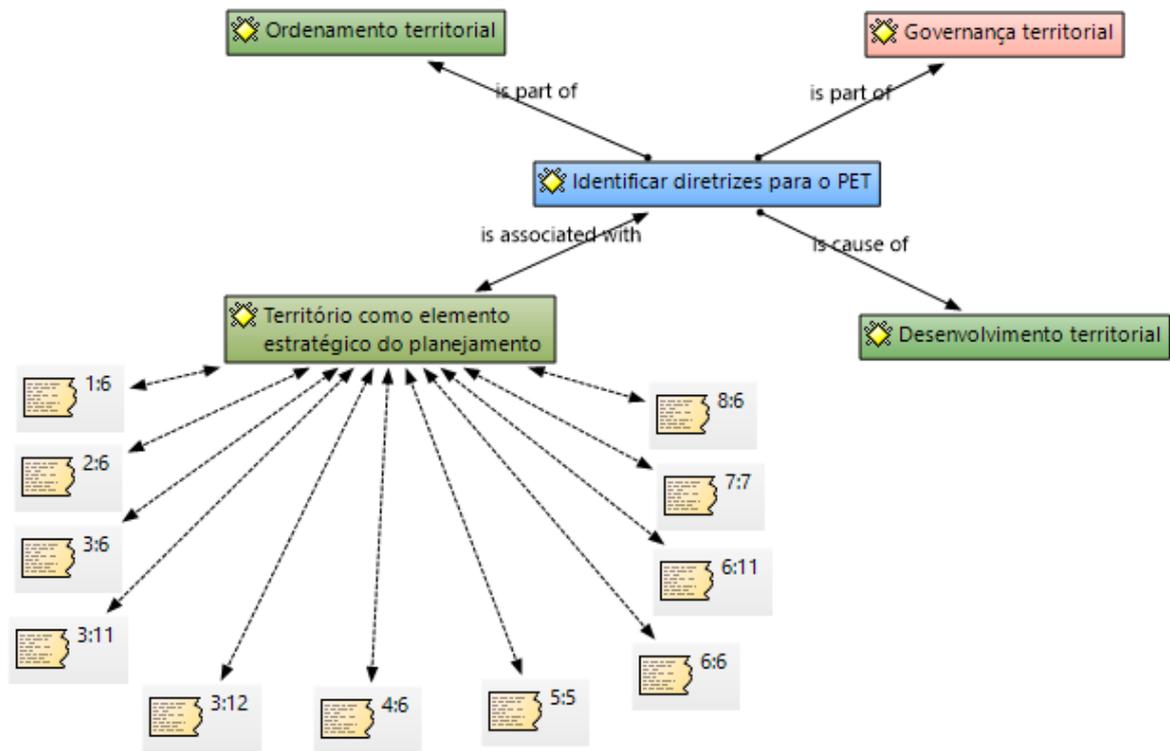
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Aqui, interprete-se as diretrizes propostas para o PET. Assim, cada entrevistado foi convidado a comentar sobre cada uma. Nessa lógica, nas subseções que seguem, disserta-se mais sobre a função de cada uma dentro do PET.

#### 4.5.1.1 Território como elemento estratégico do planejamento

O território como elemento estratégico do planejamento, é a primeira diretriz proposta para o PET. Nas análises das entrevistas, identificou-se onze trechos que relacionam-se a essa diretriz proposta, exposta na Figura 23.

Figura 23 - Território como elemento estratégico do Planejamento



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Identificou-se as falas dos entrevistados, para ser possível interpretar como o território pode ser encarado como um elemento estratégico do planejamento. Por conseguinte, destacam-se achados da literatura, comparados aos trechos citados pelos entrevistados.

Assim, é necessário compreender o território como um elemento estratégico do planejamento, de forma a subsidiar o processo decisório e/ou tomada de decisão (PINTO *et al.*, 2018). Corroborando com essa afirmação, observa-se o comentário de E1, ao ser questionado sobre essa temática, destaca que “o território ele assume um papel fundamental. Quer dizer, o território ele pode ser visto como um espaço de tomada de decisão e onde ocorre as relações sociais. (E1)

Nessa lógica, o Estado busca aperfeiçoar a sua capacidade de planejamento com base na dimensão territorial, aprimorando a participação social, sistematizando e analisando as informações, que garantam processos decisórios, levando em consideração as especificidades de cada território (PINTO *et al.*, 2018).

Corroborando com esse argumento, E2 destaca “o território como elemento estratégico, pois ele possui uma dinâmica que deve ser levada em consideração na hora da tomada de decisão.” Por quê? Porque de acordo com o entrevistado, existem diferentes dinâmicas entre

as regiões de planejamento. Então é importante dentro do processo decisório, observar o recorte territorial e as peculiaridades de cada território de planejamento. (E2)

Refletindo sobre a fala de E2, destaca-se que ao olhar o território como elemento estratégico do planejamento, está associado a instrumento de planejamento e desenvolvimento territorial. Devendo este, pensar em peculiaridades e estruturas semelhantes, que proporcionem a participação social e o desenvolvimento territorial (PINTO *et al.*, 2018). Pode-se fundamentar o exposto, citando o comentário de E3, “pensar o território de forma estratégica, é pensar nas peculiaridades do estado do Ceará”. Diante disso, o entrevistado cita que é necessário distribuir melhor essas oportunidades pelo território, é grande, grande desafio do desenvolvimento territorial. (E3)

Por conseguinte, observa-se que E4, concorda com E3. Aquele cita que “quando se considera um território como o estado do Ceará. É necessário considerar algumas particularidades de determinadas regiões.” Interpretando o exposto, nota-se que é necessário considerar as particularidades do território, levando em consideração seus potenciais, objetivos, projetos estratégicos e como estes estão relacionados ao território. (E4)

Parafraseando com E4, pode-se assimilar sua fala com o que foi exposto por E5 e E7. Para estes, “o território tem as suas necessidades próprias.” Ou seja, a análise estratégica do território, ela consegue, ver as vocações e prioridades pra serem atendidas e muitas vezes, utilizam corretamente as suas vocações e as peculiaridades locais.

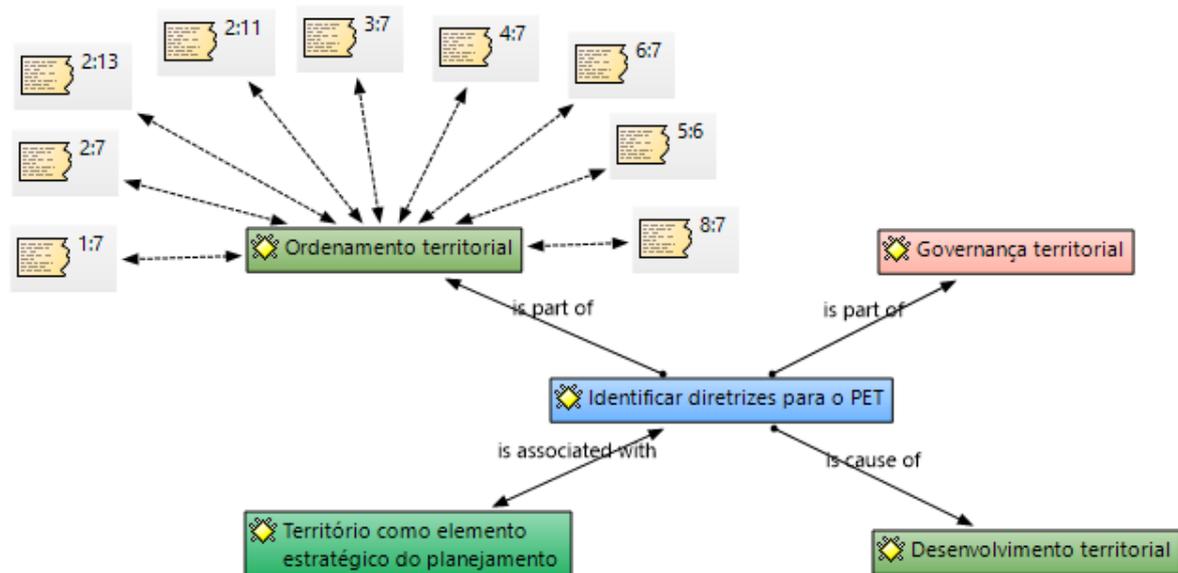
Por seu turno, E8 discorda dos argumentos dos demais e cita que “o território como elemento estratégico, é discutir, é dissecar o território, dissecar a população, dissecar os seus recursos, dissecar tudo.” Observa-se nos argumentos do entrevistado, que o território não é considerado como elemento estratégico. Aprofundando na temática, o que vai melhorar ou não esse processo estratégico, é a capacidade do projeto ter escolhido um planejamento adequado para o Ceará se desenvolver. (E8)

Por fim, observa-se que o território como elemento estratégico do planejamento territorial proporciona: (i) a recomendação de políticas públicas adequadas às demandas locais, por meio da identificação das vocações e peculiaridades regionais; (ii) é possível definir o espaço como plataforma de integração das políticas regionais e locais; (iii) promove a articulação entre os entes federativos - (União, estados e municípios) -, promovendo a participação de todos os atores da sociedade; e (iv) promove a constituição de ambientes favoráveis a cooperação e a inserção de atores políticos, necessários e legítimos. Favorecendo à constituição de planos efetivos de desenvolvimento territorial.

#### 4.5.1.2 Ordenamento territorial

O ordenamento territorial, é a segunda diretriz proposta para o PET. Nas análises das entrevistas, identificou-se nove trechos que relacionam-se a essa diretriz proposta. Conforme expõe-se na Figura 24.

Figura 24 – Ordenamento territorial



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

De acordo com a figura, os entrevistados citaram comentários sobre o ordenamento territorial. Na revisão da literatura, percebeu-se que o ordenamento territorial foi dado pela da adoção de termos como descentralização, autonomias, participação e planejamento do território (CORAGGIO, 1994; CIRIO, 2016).

Nessa lógica o entrevistado E3, menciona que entende o ordenamento territorial como a autonomia de cada região de planejamento. De acordo com o entrevistado, o território do estado do Ceará, ele tem diferentes regiões com desafios comuns. Assim, é necessário unir esforços por um ordenamento territorial que possa reorganizar a estrutura do estado para resolver uma problemática de um município ou de uma região.

Nesse contexto, o ordenamento do território passa pela organização territorial (CIRIO, 2016). Corroborando com esse apontamento, E2 menciona que o ordenamento territorial ele passa pela organização territorial. Proporcionando uma nova configuração da estrutura estadual, por meio de um desenho da configuração territorial, justamente para ter essa percepção de como aquele território funciona.

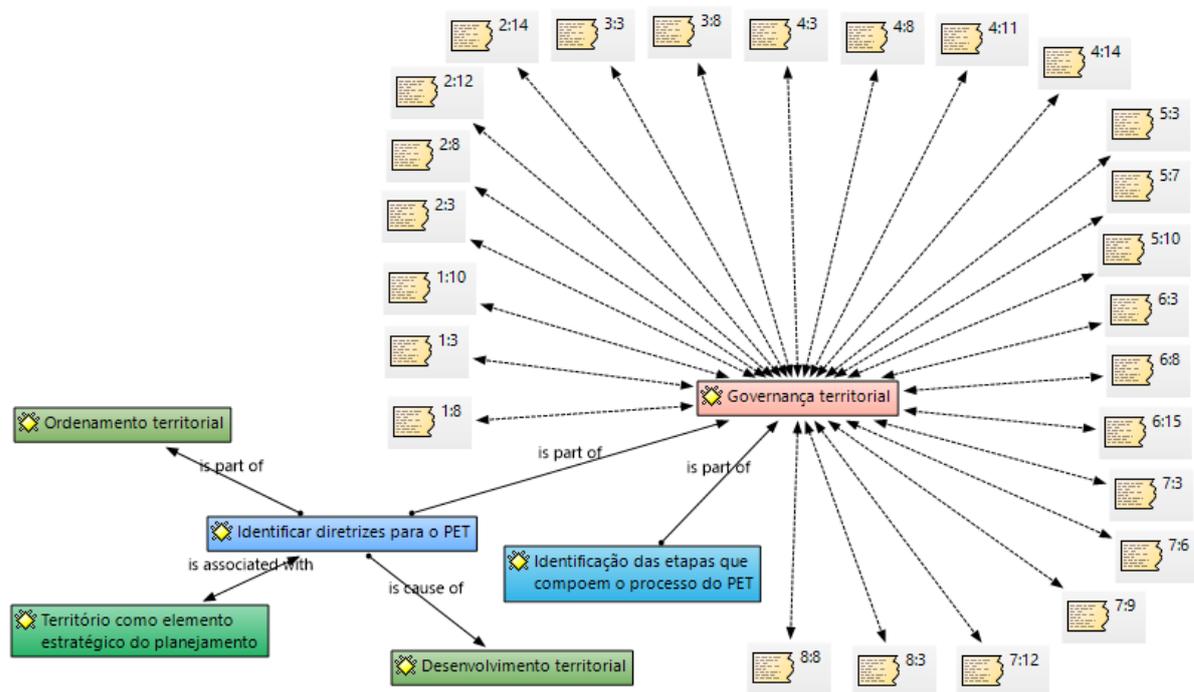
Nesse sentido, esse argumento é observado na resposta de E7. De acordo com esse entrevistado, o ordenamento territorial é a divisão do território em regiões de planejamento. Onde essas divisões, no contexto do território cearense, contemplam as catorze regiões de regiões de planejamento do estado. Ainda de acordo com o entrevistado, essas regiões teriam que ser reestudadas e/ou reestruturadas.

Por fim, corroborando com E7, Gomes (2018) cita que essa divisão e/ou uma nova figura administrativa que reconheça os diversos territórios como unidades administrativas autônomas, é possível torná-los instrumentos de ordenamento territorial e de planejamento estratégico.

#### 4.5.1.3 Governança territorial

A governança territorial, é a terceira diretriz proposta para o PET. Nas análises das entrevistas, identificou-se vinte e cinco trechos que relacionam-se a essa diretriz. Conforme expõe-se na figura 25.

Figura 25 - Governança territorial



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Diante da figura exposta e entre os relatos encontrados nas entrevistas, destaca-se que a governança territorial é uma responsabilidade compartilhada entre os indivíduos, ou as organizações públicas ou privadas, que têm interesses comuns, atuem de acordo visando atingir um determinado objetivo (DALLABRIDA, 2011b, 2013, 2016; CANÇADO *et al.*, 2013;

RIBEIRO; TOPPAN, 2015; DALLABRIDA *et al.*, 2016; ABDALA; NUNES, 2018). Esse apontamento é destacado por E7, “na governança territorial é essencialmente um processo participativo de todos os atores envolvidos no planejamento”.

No entanto, a governança territorial, apesar dos propósitos inseridos em sua concepção teórica, enfrenta desafios na sua prática, originados pelo desacordo de muitas ações dos atores envolvidos no processo, tanto os públicos quanto da sociedade civil. (DALLABRIDA *et al.*, 2016). Esse argumento é abordado nas falas de E1 e E2:

Acho que o maior desafio é como eu vou estimular a participação popular. Eu diria que essa questão da participação é fundamental o envolvimento dos municípios. Atores locais mesmo. (E1)

É importante ter a participação de lideranças territoriais. Essas pessoas são importantes pra haver um momento de discussão, de debate, da interlocução. Voltada para a melhoria do processo de planejamento e na discussão pra saber se o que foi planejamento, realmente foi executado. (E2)

Desse modo, a governança é um elemento fundamental para o desenvolvimento dos territórios locais/regionais. Pois, é por meio dela que se concebe a participação, a aproximação e a configuração de redes de atores que caracterizam, através de seus compromissos, acordos e convenções (PIRES, *et al.*, 2017).

Nessa lógica, E3 destaca que “na estrutura de governança, é necessária que ela tenha a perspectiva regional”. Uma perspectiva regional, com a participação de toda a sociedade, por meio de núcleos de discussão e mobilização que se transformem depois numa célula de governança regional dentro do modelo de governança da Plataforma Ceará 2050, dentro da perspectiva do planejamento estratégico territorial. (E3)

Entretanto, percebe-se que o entrevistado E7, discorda desse apontamento e prossegue, “não acho que a regionalização seja tão importante.” O entrevistado continua, e cita “que é mais importante é você definir regiões que sejam consistentes com todas as outras regionalizações das atividades governamentais e que supere os obstáculos institucionais.”

Desta forma, uma governança territorial mais integrada apresenta uma série de obstáculos institucionais. É preciso buscar novas soluções, modelos, recortes territoriais e pactos sociais. Abrindo caminhos para formas de governança territorial que garantam o direito das populações em definir os rumos de seu desenvolvimento (GOMES, 2018; ABDALA; NUNES, 2018).

Nesse ínterim, os entrevistados E4, E5 e E8, apontam soluções para superar esses obstáculos é por meio do convite da população. Ou seja, por meio de um planejamento elaborado, para garantir que os atores acompanhem as execuções a partir de cada território do

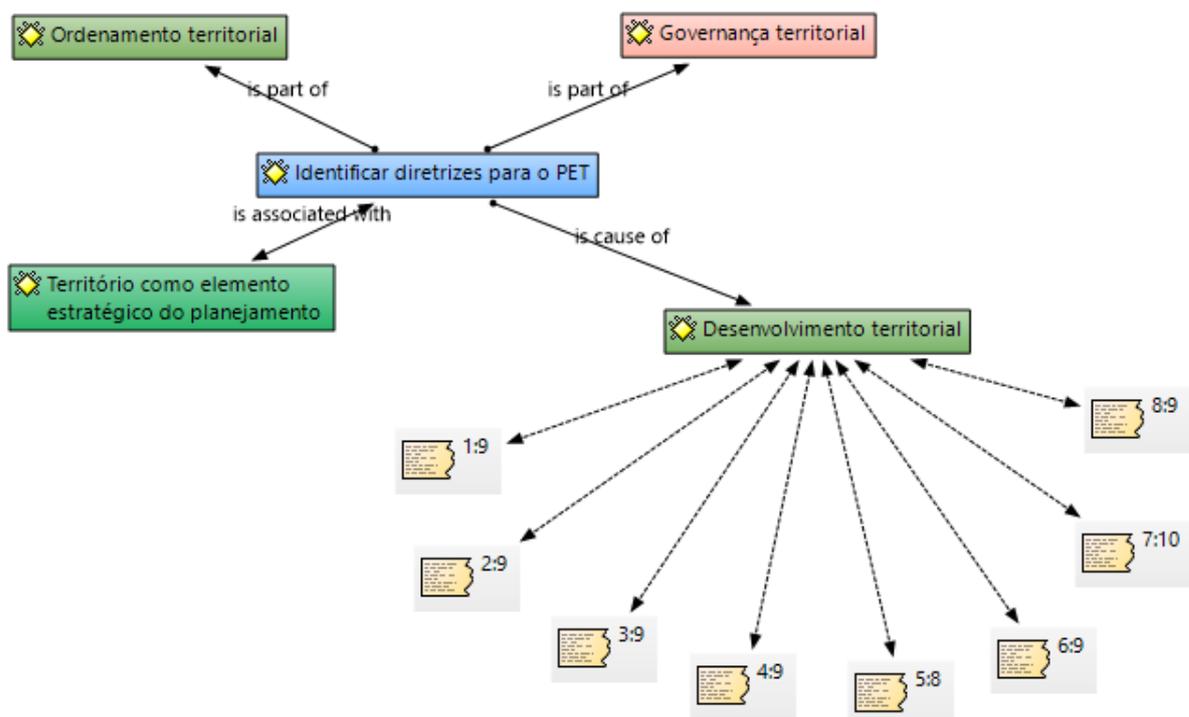
Estado. Por meio de uma coordenação com a sociedade local e a criação de fóruns permanentes. E estes fóruns permanentes, possam discutir as peculiaridades do território, por meio de uma governança territorial, que proporcione debates e discussões, para garantir a participação e ouvir os anseios da população. (E8)

Assim, conclui-se, que a governança territorial, busca a participação dos atores envolvidos no processo de planejamento. Assim, podemos citar que uma boa governança territorial envolve a participação de todos os atores da sociedade. Nesse sentido a governança deve ser compartilhada, participativa e que proporcione ouvir os anseios da população. Proporcionando assim, o desenvolvimento territorial (CARMOUZE, 2019).

#### 4.5.1.4 Desenvolvimento territorial

O desenvolvimento territorial, é a quarta diretriz proposta para o PET. Nas análises das entrevistas, identificou-se oito que relacionam-se a essa diretriz. Conforme expõe-se na Figura 26.

Figura 26 – Desenvolvimento territorial



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

De acordo com a figura exposta, o desenvolvimento territorial é entendido como um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em

dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população. De acordo com o autor, essa reflexão, contribui para analisar o território na perspectiva de analisar o ordenamento territorial e promover desenvolvimento do território (DALLABRIDA, 2015a, 2016).

Assim, verificou-se também que o desenvolvimento territorial está relacionado com o ordenamento territorial. Pois, de acordo com E1 “o desenvolvimento territorial é fundamental!” Esses instrumentos de ordenamento, eles vão servir como um instrumento auxiliar para as estratégias definidas no âmbito do Ceará 2050 e são fundamentais para alcançar o desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva, para alcançar o desenvolvimento territorial, é necessária uma construção participativa, reconhecendo-se diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades dos tempos e os territórios, as temporalidades, as territorialidades, a conquista de autonomia e as peculiaridades do território (MORAES; RIBEIRO, 2016).

Corroborando com o exposto, E3 e E8 citam que “para atingir esse desenvolvimento, você tem que conquistar o engajamento de todos os atores envolvidos.” Para os entrevistados o engajamento é matéria-prima fundamental, pois o engajamento vem da participação e a participação ela traz como subproduto, maior legitimidade e até mesmo maior conteúdo para o que foi planejado. (E3)

No entanto, as pesquisas que analisam a construção do desenvolvimento territorial, relacionam esse processo com a coerência e os acordos estáveis entre os diversos entes governamentais e os demais atores envolvidos (PIRES, *et al.* 2017).

Nesse sentido, E7, comenta que “para alcançar o desenvolvimento territorial, é necessário que haja um entendimento entre os diversos entes governamentais e privados que atuam na região de planejamento. Ou seja, é necessária que haja uma coerência, haja uma consistência entre as políticas públicas que serão implementadas e detalhadas com mais cuidado em cada região do planejamento. E aí, de acordo com o entrevistado chega-se ao desenvolvimento territorial.

Nessa perspectiva, para alcançar o desenvolvimento territorial, o Estado e os demais atores envolvidos nesse processo de desenvolvimento, tateiam estratégias e novas formas para criar condições para o desenvolvimento territorial. Estas são alcançadas por meio de acordos com as aspirações democráticas da sociedade e as articulações com os outros atores que atuam no território (PIRES, *et al.* 2017).

Para complementar esse apontamento, E2, destaca que “o desenvolvimento territorial deve ser alcançado por meio do reconhecimento das diversas frentes que compõem o território (aspirações, estratégias e articulação entre atores locais).” Uma vez que haja esse reconhecimento, as pessoas têm que se engajar nesse processo. Nesse sentido, reconhecer esse território está em termos de diversas frentes, em termos de políticas sociais, políticas econômicas, políticas ambientais, políticas institucionais. Então, isso vai um pouco dessa percepção do território, do reconhecimento, e da identidade territorial, que é o que eu acho que falta em muitos territórios. O desafio é juntar e articular tudo isso num único espaço. E aí passa pelo discurso do desenvolvimento territorial.

Desta forma, o desenvolvimento territorial corresponde a um novo discurso acadêmico, ou paradigma científico, que considera múltiplas dimensões: social, cultural, econômica, política, ambiental e a dimensão territorial, o que supõe a superação das fronteiras disciplinares, favorecendo uma visão multiescalar e multidimensional do desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2017; GUEDES, 2018).

Nessa lógica, E4 complementa

O desenvolvimento territorial deve levar em consideração todas essas dimensões, como uma parte do todo, cada território ele tem que ter as ações próprias que vão contribuir para com o resultado que o estado precisa obter para alcançar o desenvolvimento. (E4)

Assim, essas dimensões devem estar conectadas por meio da integração e operação do todo, de tal modo que, relacione os aspectos específicos de cada dimensão. De forma a alcançar uma sinergia positiva, proporcionando que o desenvolvimento seja funcional, dinâmico, global, cauteloso, flexível, não finalista, evolutivo e prospectivo (ALISEDA, *et al.* 2018a).

Nesse contexto, E5, complementa

Para alcançar esse desenvolvimento, deve-se levar em consideração o que sedimenta o território. É preciso haver uma sinergia das dimensões que compõem o desenvolvimento territorial. E tem a ver também, inicialmente com políticas públicas que você pode tentar trabalhar a ideia de como alcançar o desenvolvimento territorial. (E5)

Em relação às partes interessadas envolvidas no processo de desenvolvimento territorial, deve-se partir da inclusão da dimensão territorial e da afirmação de que o ordenamento territorial não é apenas responsabilidade do governo local, mas sim um esforço compartilhado entre os atores-chave do território, independentemente de serem atores públicos, privados ou entidades sem fins lucrativos (RUANO, 2019).

Assim, E6 complementa que “a inclusão da dimensão territorial na Plataforma Ceará 2050, aparece como garantidor desse desenvolvimento territorial.” De acordo com o entrevistado, é preciso pensar o ordenamento do território que contemple e envolva todos os atores-chaves. E isso só será possível, por meio de um processo de governança participativo que envolva a implantação das regiões de planejamento do estado do Ceará. Agregando a participação de agentes dos governos, do setor produtivo, academia e com a participação de agentes da própria sociedade civil, ONGs etc. (E6)

Conclui-se, diante do exposto que pensar o território de forma estratégica, por meio por meio do ordenamento territorial é essencial, para alcançar uma boa governança e, conseqüentemente, o desenvolvimento territorial (CARMOUZE, 2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Planejamento Estratégico Territorial (PET) é uma ferramenta de gestão para enfrentar as mudanças nas áreas urbanas e rurais de maneira consensual, com base na participação dos principais atores locais (governos, academia, setor privado e a sociedade) (RUANO, 2019). Nesse contexto, esta dissertação teve como objetivo geral propor diretrizes para o aprimoramento do processo de Planejamento Estratégico Territorial na Plataforma Ceará 2050. Para tanto, buscou-se suporte ao conceito do “PET” oferecido na introdução e na fundamentação teórica desta pesquisa. Para responder ao objetivo geral, foram delineados quatro objetivos específicos: 1) Identificar na literatura, as etapas que compõem o processo do PET; 2) Analisar o processo do PET dentro da Plataforma Ceará 2050; 3) Comparar o PET do projeto Ceará 2050 com outros disponíveis na literatura; 4) Identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo PET no Ceará 2050; e 5) Identificar diretrizes para o PET. Estes serão debatidos a seguir.

Inicialmente, realizou-se um vasto levantamento da literatura, a fim de identificar os conceitos do “PET” e estabelecer o direcionamento deste ensaio. Foram, então, identificadas as lacunas do conhecimento sobre pesquisas na área do planejamento estratégico e em planos estratégicos para territórios. Assim, vislumbrou-se a oportunidade de estudar um projeto de planejamento estratégico de longo prazo, denominado “Plataforma Ceará 2050”.

Sendo assim, o primeiro objetivo específico foi de identificar as etapas que compõem o processo do PET. Este é composto por três etapas: a análise do território, planejamento territorial e governança territorial. Estas etapas foram exploradas nas seções do referencial teórico e retomado nos resultados e discussões, revelando todo o seu conceito, de acordo com a literatura e, bem como, na definição dos entrevistados.

Já o segundo objetivo específico, comparar o PET do projeto Ceará 2050 com outros disponíveis na literatura, foi alcançado na seção de “análise de outros planos estratégicos.” Realizou-se uma dissecação da estrutura e das etapas do processo dos seguintes planos estratégicos: Espírito Santo 2025, Espírito Santo 2030, Pernambuco 2035, Campina Grande 2035, Fortaleza 2040, Austrália 2030, Medellín 1968-2018 e o próprio Ceará 2050.

Conclui-se que no geral, todas as etapas do PET foram identificadas nos planos analisados. Entretanto, constatou-se que os principais problemas enfrentados por esses planos são: planejamento irreal; escassez de informações; falta de comprometimento; inexistência de métricas; negligência ao acompanhamento; demora nas decisões. Recomenda-se que o Projeto Ceará 2050 observe esses problemas, nas etapas de implantação e execução do que foi planejado.

Por sua vez, identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo PET no Ceará 2050 foi o terceiro objetivo específico. Este, está evidenciado na seção de resultados e discussões. Percebe-se que não é consenso entre os entrevistados, todas as etapas na sua ordem ou exatidão. Com relação aos resultados, os entrevistados relataram mais aspectos dentro da sua área de formação. Entretanto, os entrevistados deram respostas coerentes com o processo do PET. Fato este, que revela engajamento e alinhamento da equipe que compõe e executa o projeto.

Observou-se que, para os entrevistados, o PET pode ser definido como uma visão estratégica, trazendo uma percepção de longo prazo. Como também pode ser entendido por um planejamento estratégico sobre o território. Inclusive, pode se destacar que o PET pode ser menor que o planejamento estratégico, pois abrange partes menores do território, como uma microrregião do planejamento. Nesse sentido, é possível notar que o PET, de um modo geral, é oriundo do planejamento estratégico institucional de empresas tradicionais.

Por fim, tem-se o último objetivo específico, mas não menos importante, que foi analisar e propor diretrizes para o PET no projeto Ceará 2050. Nesse contexto, propõe-se 4 premissas: 1) O território deve ser compreendido como elemento estratégico do planejamento, subsidiando a tomada de decisão; 2) O ordenamento territorial é essencial para o desenvolvimento e para o planejamento adequado, nos territórios impactados; 3) Estabelecer governança com plena participação social é imprescindível aos processos de planejamento e 4) Seguir as demais diretrizes proporciona ao desenvolvimento territorial.

Vale ressaltar que os objetivos deste trabalho foram atingidos por meio do levantamento de dados primários e secundários, os quais foram obtidos de entrevistas e documentos dos planos analisados, e da análise dos resultados, que contou com o suporte de um *software* de análise de conteúdo que permitiu confrontar de modo preciso as entrevistas, os documentos e a literatura.

Assim, o estudo traz algumas contribuições, como a revisão de literatura que contém as principais abordagens sobre o processo do PET, além de apresentar o Plano Ceará 2050, no âmbito acadêmico.

Também apresenta dois tipos de análises que até então não tinham sido feitas na literatura. A primeira análise foi feita entre os planos estratégicos que serviram como subsídio para refletir sobre o Ceará 2050, mostrando como resultado que todas as etapas do Ceará 2050, estão alinhadas, sendo o Plano Ceará 2050 considerado adequado no seu processo de execução.

Na segunda análise, foram realizadas entrevistas com pessoas que participaram do Plano Ceará 2050. E, assim, foi possível fazer a relação entre essas entrevistas e os achados na

literatura pesquisada. Os trechos foram relacionados às etapas do processo do PET, percebendo que todos se relacionam com as etapas. Dessa maneira, o Plano Ceará 2050 foi considerado adequado nos processos do PET.

Portanto, as duas análises feitas com o Plano Ceará 2050 sobre o aspecto do processo do PET proporcionaram relevantes contribuições, as quais podem revelar novos rumos para a pesquisa nesta área.

Os esforços despendidos não foram suficientes para alcançar algumas limitações que surgiram no decorrer da pesquisa. A pesquisa apresenta como limitação ter sido realizada com a coordenação e a equipe do governo as quais coordenam e fiscalizam o Plano Ceará 2050. Dessa maneira, não foi possível constatar e confrontar as opiniões de outros consultores ou empresas que contribuíram com o plano.

Outro fator limitante foi o número reduzido de entrevistados - (universo de oito pessoas) -, por constituírem um público de difícil acesso e serem os membros executores e fiscalizadores do projeto. Dessa forma, ocorreu uma redução na variedade das respostas no que se refere às perguntas realizadas durante as entrevistas.

É importante notar que mesmo com essas limitações a pesquisa se mostrou, de maneira geral, propensa a cooperar para a comunidade acadêmica e a população, no geral, compreenderem melhor o processo do PET no Plano Ceará 2050.

Outra limitação da pesquisa, refere-se ao fato da Plataforma Ceará 2050, ainda estar em processo de construção e os resultados podem se alterar ao longo das próximas etapas de implantação e execução.

São apresentadas três sugestões para futuros estudos a partir das descobertas da pesquisa a seguir: Primeiramente, as futuras pesquisas poderiam mapear a percepção da população cearense a respeito do processo do PET no Plano Ceará 2050. Outra sugestão seria um levantamento com as pessoas que trabalham atualmente no Ceará 2050 como forma de avaliar e acompanhar os resultados já obtidos desde a sua implementação.

E por fim, essa pesquisa poderia ser replicada tanto em outras cidades do estado do Ceará, como também nas demais capitais e cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, B.; NUNES, J. Participação social e governança territorial: os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás. **GEOGRAFARES - Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES**, v. 3, p. 254-279, 2018.

ADUM, J. J.; COELHO, G. L. O Planejamento estratégico situacional – PES, na Gestão Pública: O Caso da Prefeitura da Cidade de Juiz de Fora. **Revista Eletrônica de Economia**, Juiz de Fora, v. 9, p. 2 - 17, 2007.

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Departamento Administrativo de Planeación. **Plan de Desarrollo Medellín 1968 - 2018**, Medellín, 2018. Disponível em: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://015c1d09eac1e101f2b8f37e0043f05c>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

ALISEDA, J. M.; BEDÓN, R. Gobernanza Territorial., En Márquez, J.A. Planificación Territorial, Desarrollo Sustentable y Geodiversidad (Ed.) Universidad de Huelva, p. 141 – 156, 2016.

\_\_\_\_\_; VELARDE, J. G.; ALISEDA, M. J.; VELARDE, G. J. Governança e planejamento territorial em áreas metropolitanas. Análise comparativa de experiências recentes na Alemanha e seu interesse pela prática na Espanha. **Obs. Medioambient**, v. 21, p. 345-348, 2018a.

\_\_\_\_\_; MORA, C. Urban Planning: Methodology for the preparation of a Strategic Plan. **International Journal of Economics and Management Systems**, v. 3, 2018b.

ARTMANN, E. **O Planejamento estratégico situacional: A Trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde (Uma Abordagem Comunicativa)**. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. 1993.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico-situacional no nível local**. Cadernos da Oficina Social 3. Rio de Janeiro: COEP/UFRJ, 2000.

AUTRALIAN GOVERMENT. Department of Industry, Innovation and Science. Innovation and Science Australia - ISA. **Australia 2030: Prosperity through INNOVATION**. A plan for Australia to thrive in the global innovation race. Sidney, 2017. Disponível em: <https://www.industry.gov.au/sites/g/files/net3906/f/May%202018/document/extra/australia-2030-prosperity-through-innovation-summary.pdf>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

AZEVEDO, G.; BARDAL, D. Resumo das discussões: Planejamento territorial e monitoramento do desenvolvimento. In: **Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e Diretrizes**. 2016. Disponível em: [http://consulta-grandesobras.gvces.com.br/wp-content/uploads/2016/12/revista\\_planejamentoterritorial\\_jul2016.pdf](http://consulta-grandesobras.gvces.com.br/wp-content/uploads/2016/12/revista_planejamentoterritorial_jul2016.pdf). Acessado em: 04 de fev. de 2019.

BABBIE, E. R. **The Practice of Social Research**. Belmont: Wadsworth Publishing Company. 8ª ed. 465p. 1998.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BIRCHAL, F. F. S.; ZAMBALDE, A. L.; BERMEJO, P. H. de S. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 46, n. 2, p. 523-45, 2012.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10257/01 que estabelece as diretrizes gerais da política urbana – 2 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR**, v. 9, n. 3, p. 313-353, 2013.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Confins** [Online], v. 19, 2013. Posto online no dia 16 novembro 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/8519>. Acessado em: 23 jul. de 2019.

CARMOUZE, L.; HERNANDEZ, S.; SERVAL, S. Through the Looking-Glass: What Does Strategic Planning Reveal in French Local Governments? **Strategic Planning in Local Communities, Governance and Public Management**. v. janeiro, 9-44p, 2019.

CEARÁ. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ (SEPLAG). **Termo de referência para contratação de instituição de notória especialidade para a elaboração do plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo do estado do Ceará – Ceará 2050**. Fortaleza, 2017.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

CIRIO, G. **Territorio y lugar en las concepciones e instrumentos de planificación territorial municipal: El partido de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, 2004-2014**. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica, 2016.

COASE, R. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COLLETIS, G., GILLY, J. P., LEROUX, I., PECQUEUR, B., PERRAT, J., RYCHEN, F., ZIMMERMANN, J. B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, v. 48, n.?, p.? 1999.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSÓRCIO CEPLAN-PERSONAL. Governança para a Plataforma Ceará 2050. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050->

apresentacao-2050-governanca-tania-bacelar-ceplan-personal.pdf. Acessado em: 28 de jan. 2019

CORAGGIO, J. L. **Territorios en transición:** crítica a la planificación regional en América Latina. Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Literario. Toluca, México, 1994.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CZEMPIEL, E. Governança e democratização. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Orgs.). **Governança sem Governo:** ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 335-362.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, F. D. Governança Territorial um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, 2003a.

\_\_\_\_\_.; BECKER, D. F. **Dinâmicas territoriais do desenvolvimento.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003b (no prelo).

\_\_\_\_\_. Governanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, v. 3, n. 4, p. 61-94, 2003c.

\_\_\_\_\_. Governança Territorial. In: SIEDENBERG, D. R. **Dicionário do Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006a, p. 99-100.

\_\_\_\_\_.; BÜTTENBENDER, P. L. **Planejamento Estratégico Territorial A experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil.** DCS-DEAd. Ijuí/RS. Editora UNIJUI, 2006b.

\_\_\_\_\_. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação Conceitual. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007a.

\_\_\_\_\_. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES**, v. 11, n. 245, p. ?, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Governança territorial e desenvolvimento: uma introdução ao tema.** In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011a, p. 15-38.

\_\_\_\_\_. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, IPEA 47 anos. **Anais...** Code, 2011b.

\_\_\_\_\_. **GOVERNANÇA**: Debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática. Canoinhas (SC): Universidade do Contestado, inédito, 2013.

\_\_\_\_\_.; BÜTTENBENDER, P. L.; IMMICH, A.; MANTOVANI, C. A.; HÖFLER, E.; ROTTA, E.; RAMBO, J. A.; Kohler, R. **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL**: um processo de concertação público privada com vistas à definição do futuro. 2015a.

\_\_\_\_\_. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, n. 215, p. 304-328, 2015b.

\_\_\_\_\_. Territory planning and management: the theory debate in Brazil and a prospect of practice according to theoretical contributions on territorial governance. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR**, v. 11, n. 4 (número especial), p. 51-77, 2015c.

\_\_\_\_\_.; MARCHESAN, J.; ROSSETTO, A. M.; FILIPPIM, E. S. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos**, v. 25, n. 40, p. 43-66, 2016.

\_\_\_\_\_. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Curitiba: CRV, 238 p. 2017.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

\_\_\_\_\_.; GRAEBNER, M. E. Theory building from cases: Opportunities and challenges. **Academy of management journal**, v. 50, n. 1, p. 25-32, 2007.

FORTALEZA. AS FASES DO PLANO FORTALEZA 2040. Disponível em:<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/fases-do-projeto>. Acesso em: 19 de fev. de 2019.

FUINI, L. L. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações**, v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Os circuitos turísticos como manifestações atuais da governança territorial: o caso do Circuito das Frutas do Estado de São Paulo. *In*: Encontro Nacional da ANPUR, 15. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013.

GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. La dimension Locale de la Régulation. *In*: BOYER, R.; SAILBOARD, Y. *In*: Théorie de la Régulation: L'État des Savoires. Paris: **La Découverte**, p. 304 - 312, 1995.

GOMES, B. Governança territorial e gestão integrada. **Página 22**, São Paulo – SP, v. ??, n. ??, p. 34, jun. 2018.

GONÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento**: elaboração e difusão. Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional. Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. 2005.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030** - Plano SC 2030, Florianópolis, 2018. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/plano-catarinense-de-desenvolvimento/1162-plano-sc-2030-versao-final/file>. Acessado em: 29 de nov. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento - SEPLAG. **Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo - Pernambuco 2035**, Recife, 2014. Disponível em: <http://www.pernambuco2035.com.br>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Ceará 2050**: plano de desenvolvimento do estado do Ceará. Fortaleza, CE 2019. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória, ES 2006. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%ES/Plano0Desenvolvimento%20.pdf>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Espírito Santo 2030**: plano de desenvolvimento. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, Vitória, ES 2013. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202030/ES2030.pdf>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

GRAÑA, F. Globalización, Gobernanza y Estado Mínimo: Pocas luces, muchas sombras. **Polis – Revista Latinoamericana**, v. 4, n. 12, p. 1-22, 2005.

GRANDO, R. L. S. C. **Território em construção**: desenvolvimento territorial, organização social e políticas públicas no Território Portal da Amazônia, Mato Grosso (MT). Tese de Doutorado - Política e Gestão Ambiental. (UnB-CDS, Brasília, 2014).

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRAZIANO, J. S. Carta d 5º Congresso Nacional do MST, 11 a 15 de jun. 2007. Nova Agenda para a Reforma Agrária, 2007.

GUEDES, M. do S. B. Avaliação das Práticas de Governança: Estudo de Caso do Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais no Território da Cidadania Alto Oeste Potiguar. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 3, Ed. 2, Vol. 1, 85-149p., 2018.

GÜELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

GUTIÉRREZ, P. **Planificación participativa**: Crítica, métodos y experiencias. Construyendo Ciudadanía, n. 13, 2014. Disponível em: <http://www.redcimas.org/wordpress/wpcontent/uploads/2015/08/LIBRO-PLANIFICACION-PARTICIPATIVA-13.pdf>. Acesso em: 03 de fev. 2019.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste.** Niterói: EdUFF, 1997.

\_\_\_\_\_. Des-caminhos e perspectivas do território. *In:* RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: UNIOESTE, p. 87- 120, 2005.

HUERTAS, F. **O Método PES: Entrevista com Matus.** São Paulo: FUNDAP, 1996.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Developing country firms in the world economy: Governance and Upgrad-ing in Global Value Chains.** Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, 2002.

KRAMBECK, C. **Planejamento Territorial Rural: Análise do Processo de Elaboração de Planos Diretores em Municípios Rurais, o Caso de Papanduva - Santa Catarina'** 01/12/2007 186 f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Instituição de Ensino: Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte, Editora UFMG, 1999, 340 p.

LIMA, I. G. de. A GOVERNANÇA TERRITORIAL NO RASTRO DAS REDES POLÍTICAS. *In:* Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 1, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro, REBRAGEO, 2014.

LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? **Géographie, économie, société, Lavoisier**, vol. 7(4), 321-332p., 2005.

LORRAIN, D. Administer, gouverner, réguler. **Annales de la Recherche Urbaine**, n. 80-81, p. 85-92, 1998.

MATUS, C. **Planificación em situaciones de poder compartido.** Documento apresentado no seminário: “Estrategias y paradigmas para el desarrollo”. CENDES – UCV, PNDU, Caracas – Venezuela, nov. 1981.

\_\_\_\_\_. **Estrategia y plan.** México: Siglo XXI Editores, 1984a.

\_\_\_\_\_. **Política y plan.** Caracas, Venezuela: IVEPLAN, 1984b.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA. 1993.

\_\_\_\_\_. **El PES en la practica.** Caracas: Fundación ALTADIR. 1994a.

\_\_\_\_\_. **Guia de análisis teórico. Curso de governo e planificação.** Caracas: Fundación Altadir. 1994b.

\_\_\_\_\_. **Política, planejamento & governo.** v.1. Brasília: IPEA, 1993, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Teoria del juego social.** Caracas: Fondo Editorial ALTADIR, 2000.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZO, S. L. M. **Medellín: uma cidade construída a várias mãos?** Participação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea. 2017. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, março de 2017.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis**. 1ª ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C. & SOLINÍS, G. (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial – Que Regulações para o Século XXI**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, p. 266-291, 2002.

MANZONI NETO, A. **O novo planejamento territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências - Campinas, SP: [s.n.], 2007.

MORAES, S. C.; RIBEIRO, M. S. Governança para o desenvolvimento territorial: da concepção à ação – o caso do programa Pará Rural. **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 20, n. 2, 312-329 p., 2016.

MOYANO, L. G. F. **Construcción de escenarios prospectivos aplicados a la planificación estratégica territorial: una alternativa para el manejo de la incertidumbre en la toma de decisiones**. 2018. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2018.

SOBREIRA NETO, F.; HOURNEAUX JUNIOR, F.; POLO, E. F. Adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um Estudo de Caso. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 39, p. 149-165, 2008.

OLIVEIRA, C. D.; PERAFÁN, M. E.; CONTERATO, M. A. Percepção de atores sociais sobre gestão estratégica e gestão social no âmbito da política de desenvolvimento territorial no Brasil. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 3, n. 2, p. 154-175, 2013.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.

PINTO, D. G.; MONZONI NETO, M. P.; ANG, H. G. **Grandes obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes [recurso eletrônico] / organizadores: Daniela Gomes Pinto, Mario Prestes Monzoni Neto, Hector Gomez Ang. – 2.ed. – São Paulo: FGV-EAESP/FGVces, 302 p. 2018.**

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teórica**, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

\_\_\_\_\_; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. L. A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*. Niterói, Universidade Federal Fluminense. **GEOgraphia**, v. 19, n. 41, p. 24-38, 2017.

PLATAFORMA CEARÁ 2050. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br>. Acessado em: 28 de jan. 2019.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ceará 2050: Estado lança plataforma para debater desenvolvimento sustentável dos próximos 30 anos**. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/2017/10/02/ceara-2050-estado-lanca-plataforma-para-debater-desenvolvimento-dos-proximos-30-anos/>. Acessado em 20 de abr. de 2018.

PREFEITURA DE CAMPINA GRANDE. Secretaria de Planejamento. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Campina Grande 2035**. Campina Grande, 2016. Disponível em: <https://campinagrande.pb.gov.br/secretarias/planejamento/>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). **Plano Fortaleza 2040**, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acessado em: 22 de jan. de 2018.

PRUDENTE, L. T. **Interface Rural-Urbana: contribuições para o planejamento territorial no BR - caso do Assentamento Marapicu na RMRJ**. 2017. 322P. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2017.

REESE, E. **Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades**. Curso internacional. Ciudad Futura. Nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. Rosario, 1999.

RIBEIRO, J. R.; TOPPAN, R. N. Território e governança: as principais contribuições da geografia para pensar o desenvolvimento. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 18, n. 2, p. 28-43, 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 4ª ed. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Vale do Rio dos Sinos – CONSINOS 2016 – 2026**. Porto Alegre - RS, 15 de fevereiro de 2016.

RIVOLIN, J. **Governance of territorial and urban policies from EU to local level**. Final Report. Luxemburgo: ESPON, 2007.

RODRIGUES, J. N. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. **Entre-Lugar**, v. 6, n. 11, p. 112-132, 2016.

ROIC, E.; RUIZ, M. S.; CERÂNTOLA, A. P. C. O Planejamento estratégico situacional – PES como instrumento de processamento técnico-político de conflitos socioambientais

Urbanos. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2013, 2013.

RUANO, J. M. Objetivos e Desafios do Planejamento Estratégico Local na Espanha. **Strategic Planning in Local Communities, Governance and Public Management**. v. janeiro, 157-177p., 2019.

SANDOVAL, C. **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina**. CEPAL, 2014.

SANTOS, M. R. R. **Contribuições do planejamento ambiental para o planejamento territorial de áreas rurais**: propostas de uma estrutura base para elaboração e revisão de Planos Diretores municipais. 2014. 192p. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

SILVEIRA, R. L. L.; PEREIRA, M. Políticas recentes de ordenamento territorial e planejamento regional em Portugal e no Brasil: características, semelhanças e particularidades. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR**, v. 14, n. 5, p. 220-236, 2018.

SOUZA, E. A.; PEDON, N. R. Território e Identidade. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros** – Seção Três Lagoas. Três Lagoas, v. 1, n. ° 6, ano 4, nov. 2007.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.

STORPER, M. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press, 1997.

VIANA, D. **Necessário, mas não suficiente. Projetos de infraestrutura na Amazônia deixam aprendizados**: o licenciamento ambiental não basta, é preciso haver também um planejamento territorial integrado. REPORTAGEM GRANDES EMPREENDIMENTOS. 2018. Disponível em: <https://pagina22.com.br/2018/06/28/necessario-mas-nao-suficiente/>. Acessado em: 04 de fev. de 2019.

VIKTOROVNA, B. I. Extrapolational look at the current state of Territorial Strategic Planning in Russia. **Science Journal of Volgograd State University**. Issue 6, 7 p. p 96 - 102, 2014.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, n. 36, 1991, p. 269 - 296.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso**. 2.ed., Porto Alegre: Bookman, 2010b.

ZHIKHAREVICH, B. S.; PRIBYSHIN, T. K. Diffusion of practice of strategic planning in Russian cities and towns in 1997–2013. **Regional Research of Russia**, v. 4, n. 4, p. 279 – 285, 2014.

## APÊNDICE A - PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO

### 1. Visão geral do estudo de caso

**A. Título:** Analisar o processo do PET, dentro da Plataforma Ceará 2050

**B. Objetivo:** Propor diretrizes para o Planejamento Estratégico Territorial

### 2. Procedimentos de campo

A. Aspectos metodológicos: Estudo de caso único integrado

**B. Organização estudada:** Plataforma Ceará 2050

**C. Unidade de análise:** Termos de Referências dos Planos Estratégicos que serviram de subsídio para refletir o Ceará 2050, que são:

- Plano Estratégico Espírito Santo 2025;
- Plano Estratégico Espírito Santo 2030;
- Plano Estratégico Santa Catarina 2030;
- Austrália 2030;
- Medellín 1968 – 2018;
- Plano Estratégico Pernambuco 2035;
- Plano Estratégico Campina Grande 2035;
- Plano Estratégico Fortaleza 2040; e
- Plano Estratégico Ceará 2050.

**D. Fonte de evidências:** Documentos sobre o Plano Ceará 2050 e entrevistas em profundidade

**E. Principais documentos (instrumentos) de coletas de dados:** Coleta bibliográfica, coleta documental e roteiro semiestruturado de entrevista

**F. Executores da pesquisa:** Pesquisador: José Welliton Silva do Nascimento;

Orientador: Prof. Dr. José de Paula Barros Neto

### 3. Itens para a análise de documentos e roteiro de entrevistas

#### A. Dados da organização:

**Nome:** PLATAFORMA CEARÁ 2050

**Natureza jurídica:**

**Localização:** Rua Tomás Acioli, 840 - sala 104 - Joaquim Távora, Fortaleza - CE, 60135-180

#### B. Dados dos entrevistados:

**Iniciais:**

**Formação profissional:**

**Qual a forma de ingresso no Plano Ceará 2050:**

**Atividade / Produto que participou:**

### 4. Guia para o relatório de estudo de caso

- A. Obtenção no site do Governo Estadual informações sobre o plano estratégico do estado, conhecido como Ceará 2050;
- B. Levantamento bibliográfico para construir o referencial teórico da pesquisa;
- C. Coleta das principais características dos processos de outros planos estratégicos;
- D. Análise dos relatórios mensais do Plano Ceará 2050;
- E. Críticas ao Plano Ceará 2050;
- F. Realizações de entrevistas semiestruturadas e individuais com pessoas que participaram da elaboração e desenvolvimento do Plano Ceará 2050.

## APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

	<p style="text-align: center;">UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA</p>
---	---

### **1º bloco: Apresentação da pesquisa e perfil do entrevistado**

- 1.1 Apresentação da pesquisa.
- 1.2 Apresentação do objetivo geral da pesquisa.
- 1.3 Comente um pouco sobre a sua participação no Projeto Ceará 2050.

### **2º bloco: Processo do Planejamento Estratégico Territorial**

- 2.1 Para o senhor, o que é PET?
- 2.2 Comente sobre a análise territorial.
- 2.3 Comente sobre o planejamento territorial.
- 2.4 Comente sobre a governança territorial.

### **3º bloco: Eixo específico do Plano Ceará 2050**

- 3.1 Como o senhor enxerga o processo do PET dentro do Projeto Ceará 2050?
- 3.2 Comente como as etapas do projeto Ceará 2050 se encaixam no PET.

### **4º bloco: Diretrizes para o PET**

- 4.1 Comente como o território pode ser compreendido como elemento estratégico do planejamento.
- 4.2 Comente como o ordenamento territorial pode ser essencial para o planejamento estratégico.
- 4.3 Como estabelecer a governança territorial com plena participação social nos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial?
- 4.4 Comente como estabelecer processos de desenvolvimento territorial com políticas públicas específicas para o PET

## APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

	<b>UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ</b> <b>FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE</b> <b>PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA</b> <b>MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA</b>
---	---

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PESQUISA: “O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET): ANÁLISE DA PLATAFORMA CEARÁ 2050”

Esta pesquisa faz parte de um projeto de dissertação que tem como objetivo geral investigar o processo do PET na Plataforma Ceará 2050. Gostaríamos de contar com sua colaboração, que consiste em responder a uma entrevista sobre o tema.

Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e que todas as informações prestadas serão utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo profissional algum, mas antes, colaborará para uma melhor compreensão sobre o processo de planejamento estratégico territorial.

Ressaltamos, também, que sua participação é voluntária e que, caso queira, poderá interromper ou desistir desta entrevista a qualquer hora ou deixar de responder a quaisquer das questões que lhe forem feitas.

Se concorda em participar, nós agradecemos muito a sua colaboração e gostaríamos que o senhor(a) colocasse a sua assinatura a seguir, indicando que está devidamente informado(a) sobre os objetivos da pesquisa e os usos dos seus resultados.

---

Entrevistador (a)

---

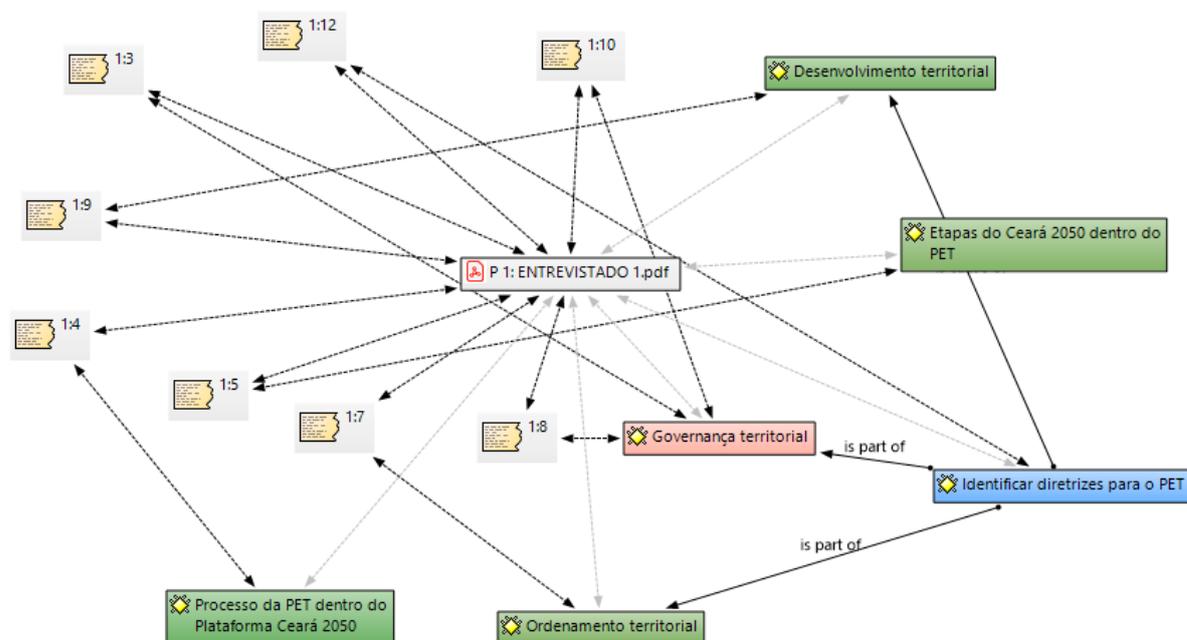
Entrevistado (a)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC  
 FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA  
 MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA  
 Endereço: Av da Universidade, 2431 - CEP 60020-180 - Benfica - Fortaleza - CE  
 Orientador: Prof. Dr. José de Paulo Barros Neto  
 Mestrando: José Welliton Silva do Nascimento  
 E-mail: jwnascimento@gmail.com – Telefone: (88) 99941-0373

## APÊNDICE D - EVIDÊNCIAS DAS ENTREVISTAS

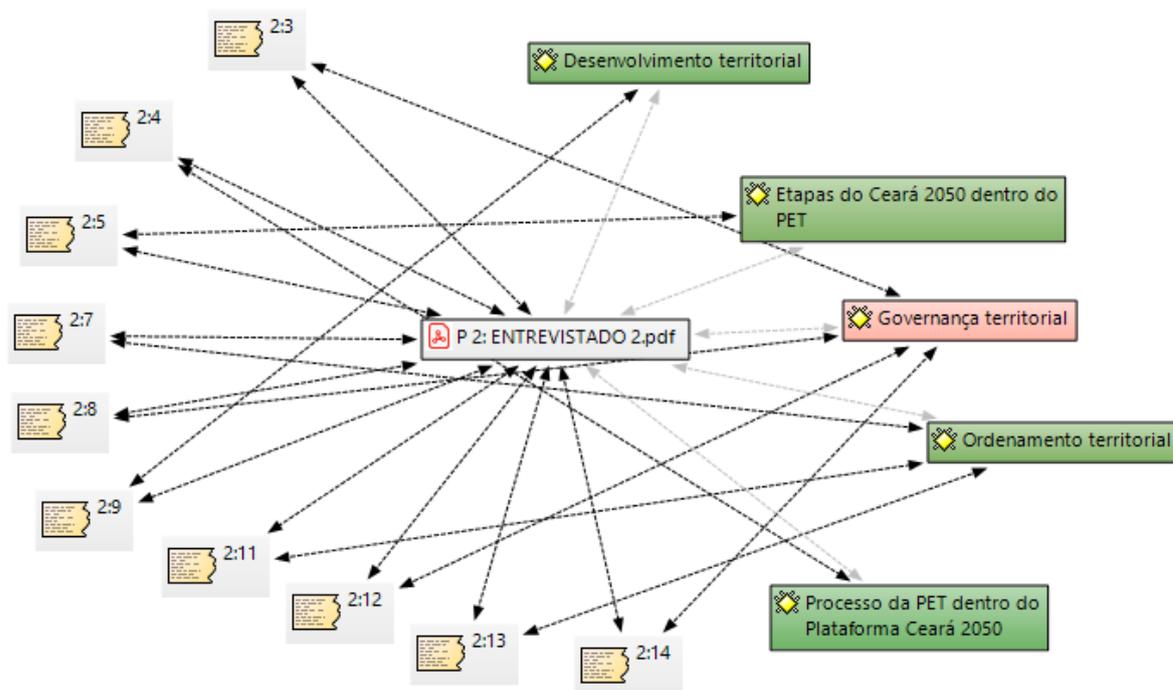
### EVIDÊNCIAS DAS FASES DO PROCESSO DO PET

Figura 27 – Evidências entrevistado 1



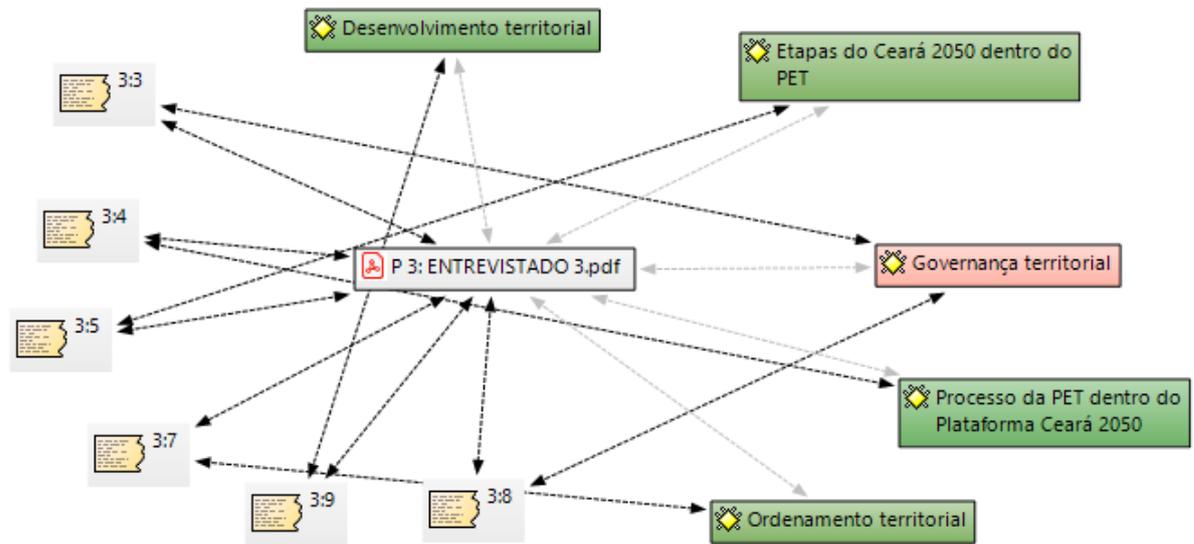
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 28 - Evidências entrevistado 2



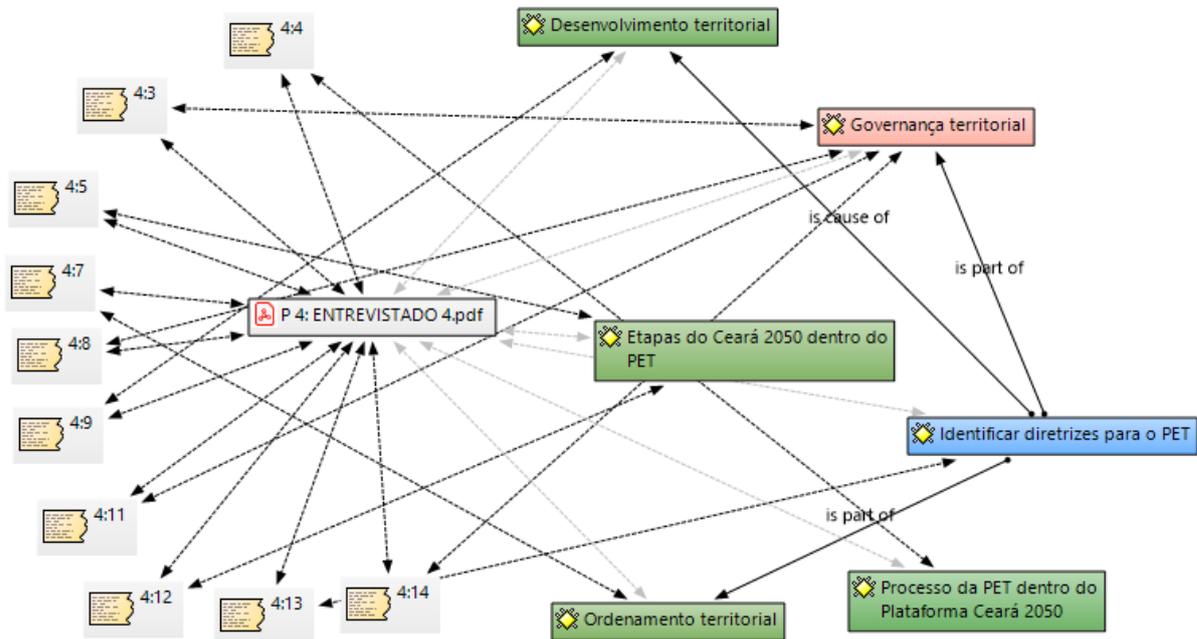
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 29 - Evidências entrevistado 3



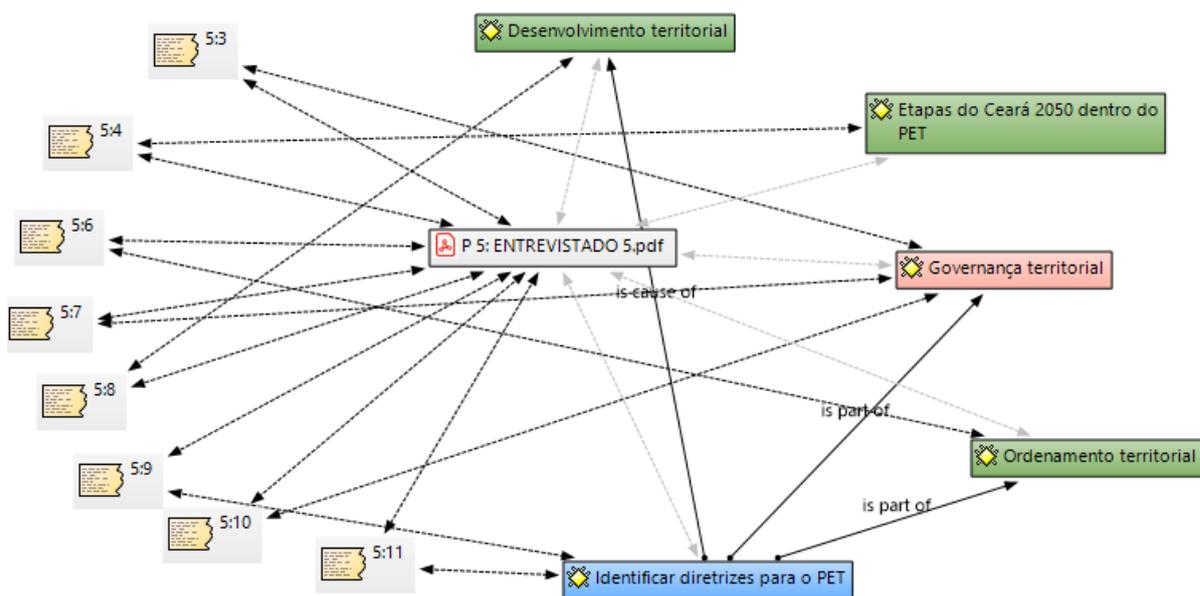
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 30 – Evidências entrevistado 4



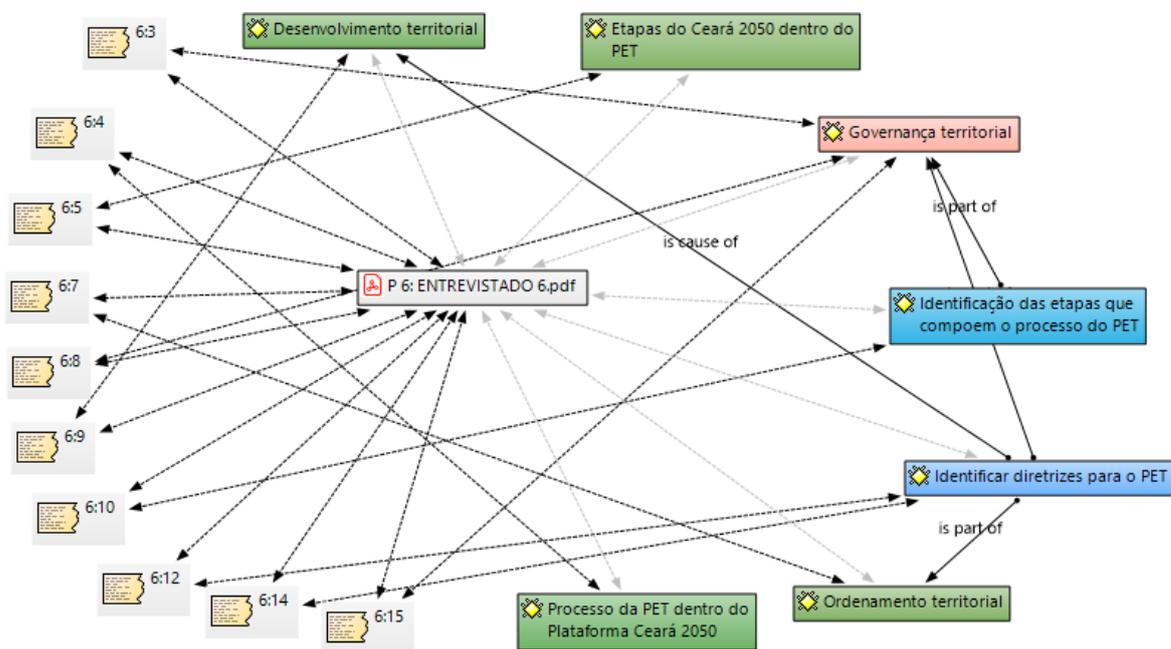
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 31 - Evidências entrevistado 5



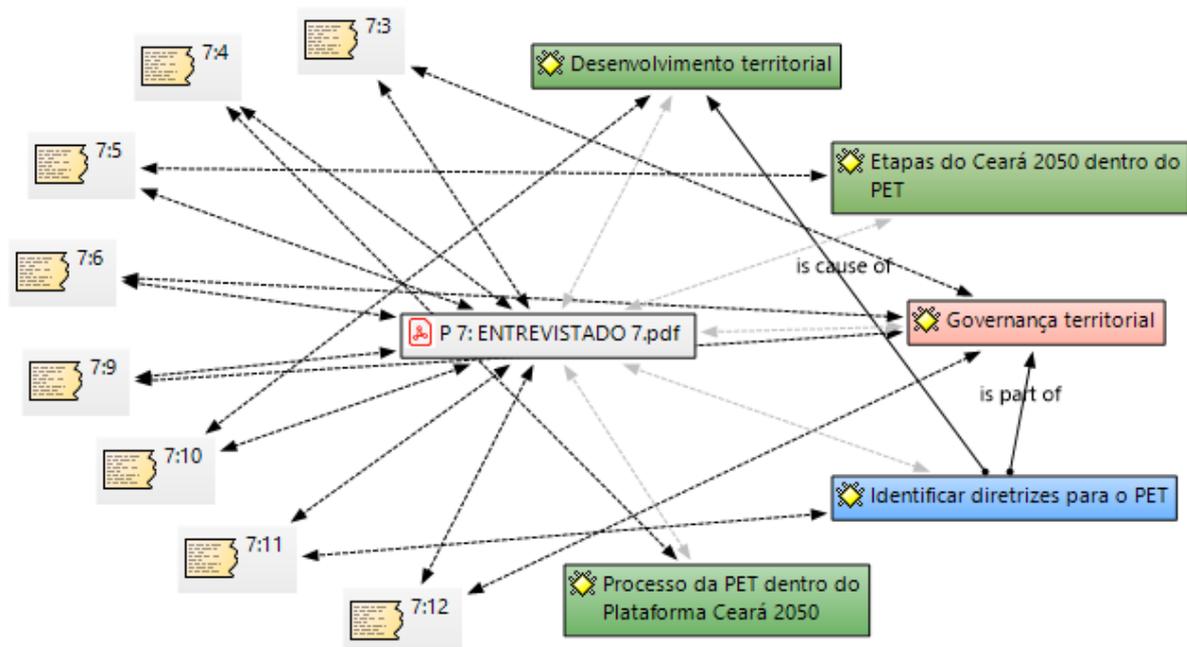
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 32 - Evidências entrevistado 6



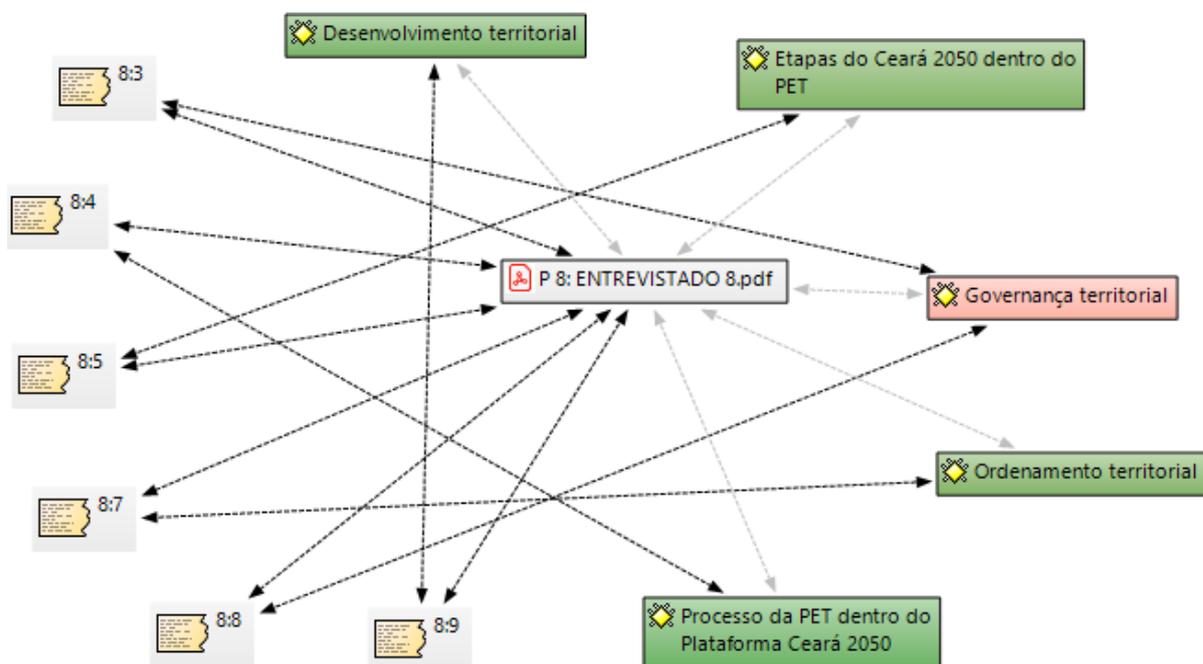
Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 33 - Evidências entrevistado 7



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Figura 34 - Evidências entrevistado 8



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)