

O Planejamento Estratégico Contemporâneo: território, redes e governança no Programa Paraná Produtivo - Fase II

*Modern Strategic Planning: the convergence of
territory, networking, and Governance in the
“Paraná Produtivo - Fase II” initiative*

*Planificación Estratégica Contemporánea:
territorio, redes y gobernanza en el programa
“Paraná Produtivo - Fase II”*

Luiz Augusto Silva*

RESUMO

Neste artigo aborda-se o problema da promoção do desenvolvimento territorial por meio da função constitucional do Estado gestor e indutor da atividade econômica. Inicialmente, discute-se a relação do planejamento estratégico na gestão pública contemporânea, assim como as noções de território, de redes e de governança como estruturantes em tais funções estatais. Na sequência, discorre-se sobre uma política pública em específico, o Paraná Produtivo – Fase II, objetivando analisar e demonstrar os potenciais e limitações da estratégia empregada. A pesquisa é um estudo de caso de uma política pública em específico, analisada em seus fundamentos teóricos e implementação, objetivando-se fomentar o olhar pragmático para o desenvolvimento de medidas similares em múltiplas escalas de governo, seguindo-se técnicas de planejamento estratégico consoantes às realidades atuais e seus desafios no desenho de políticas públicas exequíveis, com potencial de impacto e construídas participativamente.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Desenvolvimento territorial. Governança. Fomento.

* Mestrado profissional em Gestão de Negócios, pela Faculdade Católica de Administração e Economia, Curitiba, Paraná, Brasil. Administração de Empresas, com habilitação em Comércio Exterior, pela Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Doutorando em Gestão de Negócios, pela Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Secretário de Estado do Planejamento no Governo do Paraná. Empresário, professor universitário, consultor internacional de empresas. Foi vereador no município de Pato Branco, Paraná (2008), deputado estadual pelo Paraná (2015-2022), e Chefe da Casa Civil, no governo do Estado do Paraná (2018-2022). Atualmente pesquisa o planejamento estratégico para o desenvolvimento territorial, com foco no território-rede como estratégia básica. Implementou o Programa Conecta399, e é responsável pelo Programa Paraná Produtivo Fase II. E-mail: conecta399@sepl.pr.gov.br

Artigo recebido em novembro/2023 e aceito para publicação em novembro/2023.

ABSTRACT

This article examines the challenge of fostering territorial development through the State's constitutional role in managing and stimulating economic activity. It begins by exploring the intersection of strategic planning with modern public administration, and delves into the concepts of territory, networking, and governance as foundational to these government roles. The focus then shifts to an in-depth analysis of the "Paraná Produtivo" initiative's second phase, assessing its strategic approach's strengths and constraints. The research presents a case study of this particular public policy, scrutinizing its theoretical underpinnings and practical application. The aim is to promote a pragmatic perspective for the creation of comparable initiatives across various levels of government. This entails adopting strategic planning techniques attuned to present-day challenges and capable of crafting effective and participatory public policies with meaningful impact.

Keywords: Strategic planning. Territorial development. Public Governance. Economic promotion.

RESUMEN

Este artículo aborda el problema de la promoción del desarrollo territorial a través del papel constitucional del Estado como gestor e inductor de la actividad económica. Inicialmente, se discute la relación entre planificación estratégica y gestión pública contemporánea, así como las nociones de territorio, redes, y gobernanza como factores estructurantes de esas funciones estatales. A continuación, se discute una política pública específica, Paraná Produtivo – Fase II, con el objetivo de analizar y demostrar las potencialidades y limitaciones de la estrategia empleada. La investigación es un estudio de caso de una política pública específica, analizada en términos de sus fundamentos teóricos y de su implementación, con el objetivo de incentivar un abordaje pragmático para el desarrollo de medidas similares en múltiples niveles de gobierno, siguiendo técnicas de planificación estratégica acordes con las realidades actuales y sus desafíos en el diseño de políticas públicas viables, con potencial de impacto y contruidas de forma participativa.

Palabras clave: Planificación estratégica. Desarrollo territorial. Gobernanza. Promoción.

INTRODUÇÃO

É inegável que o desenvolvimento seja um problema público e um desafio constante às iniciativas pública, privada e terceiro setor, implicando até mesmo comunidades e indivíduos nesta intensa e severa problemática.

Não apenas um crescimento econômico, mas um desenvolvimento que efetivamente atenda aos critérios econômicos, sociais e ambientais, perpassa os pleitos e necessidades dos mais diversos grupos sociais, no cerne de um Estado Democrático de Direito.

Os espaços de vida se multiplicam e assumem novas configurações nas possibilidades criadas pelo trânsito globalizado de pessoas, relações e ideias, e pelas novas tecnologias da informação e da comunicação.

A instituição social “Estado”, expressada em suas diversas pessoas e arranjos organizacionais, neste contexto, permanece com um conjunto de funções intensamente envolvida nestas mudanças, seja pela qualidade do desenvolvimento e da política que o gerencia, seja em razão das estratégias pelas quais promove, se omite ou mesmo inibe tal desenvolvimento.

Diante disso, o presente artigo aborda o problema da promoção do desenvolvimento territorial, segundo a premissa da legitimidade de uma das funções constitucionais do Estado: a de gestor (planejamento) e indutor (fomento) da atividade econômica, uma das forças motrizes do desenvolvimento.

Para a abordagem do problema da investigação, vale-se da hipótese de que o planejamento estratégico, no contexto da gestão pública atual, constitua-se como uma prática relevante, e que precisa ser composta de elementos centrais.

Na proposta, território, rede e governança são os elementos centrais que compõem a fórmula da abordagem visando o “desenvolvimento territorial”, ou seja, o meio de promoção do desenvolvimento com base em categorias socioespaciais e políticas.

Feito o enquadramento teórico do problema, aborda-se uma política pública em específico, qual seja, o Paraná Produtivo – Fase II, que, ao mesmo tempo em que ilustra o complexo teórico, também vale como objeto de análise sobre potenciais e limitações deste tipo de estratégia para a abordagem do problema.

Deste modo, a pesquisa é um estudo de caso que enfoca uma política pública segundo fundamentos teóricos delimitados.

O principal resultado esperado da pesquisa é recolher um conjunto de conhecimentos aptos a fomentar um olhar pragmático para o desenvolvimento territorial, que contenha medidas aplicáveis em múltiplas escalas de governo.

O desenho de técnicas de planejamento estratégico, consoantes às realidades vividas e os desafios que trazem consigo, deve se refletir em políticas públicas exequíveis, com potencial de impacto e construídas participativamente. Redes, território e governança são categorias que podem auxiliar neste processo.

1 O ESTADO GESTOR E INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO

Pensar em uma política pública de desenvolvimento, a partir da ótica do planejamento público, é, necessariamente, situá-la em um contexto de escolhas políticas constitucionais, que se tornam jurídicas e cogentes ao gestor público¹.

Isto significa considerar um contexto de valores, princípios e objetivos em torno aos quais o desenho da política pública será feito diante de realidades singulares e específicas em um dado contexto social e histórico.

Diante disso, é de se mencionar que a ordem econômica, na Constituição Federal de 1988, revela explícitos valores desta ordem social: valorização do trabalho humano, da livre-iniciativa, da existência digna, dos ditames da justiça social. Complexos e integrados, no contexto dos princípios, são os indicadores constitucionais e as grandes linhas que o gestor precisa considerar².

Dentre suas extensões³, a atividade econômica também pode (e deve) realizar objetivos, igualmente constitucionais⁴.

Sem aprofundar neste cenário, porém, é de se ter em mente o significado do fomento, ou incentivo, estatal, que não se realiza apenas por meio de medidas financeiras, mas de toda ordem de facilitação e destravamento de atividades, incluindo a rede de gestão pública.

[...] incentivar é criar estímulos favoráveis ao progresso da atividade econômica, é dar condições positivas para o seu desenvolvimento, é incitar, possibilitando um melhor e mais adequado resultado da atividade econômica, dentro do que dispõe e prevê a legislação aplicável, consubstanciando-se, sobretudo, nos princípios que orientam a ordem econômica [...]. (FIGUEIREDO, 2021, p.122).

No recorte deste artigo, portanto, emerge a figura do Estado gestor e indutor do desenvolvimento, não executando diretamente atividades econômicas, mas compondo cenários de incentivo, por intervenção indireta, que promovam os objetivos da ordem econômica, cumpram princípios e se coordenem aos fins constitucionais sociais, ambientais e econômicos (MELLO, 2003).

¹ No consagrado dizer de Canotilho (1995, p.13), a Constituição é o “estatuto jurídico do político”.

² No texto constitucional de 1988: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte [...]”.

³ Conforme a Constituição, cujos preceitos se destacam: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, **incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

⁴ Objetivos constitucionais aplicáveis também ao desenvolvimento: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Destacando a forma de organização da administração pública, Matias-Pereira enfatiza que o Estado inteligente distingue as funções essenciais, que lhe são exclusivas, daquelas acessórias, passíveis de execução por outros entes e sob a supervisão estatal (MATIAS-PEREIRA, 2020, p.120).

O manejo de técnicas de fomento e de planejamento, assim, compõem a base em torno da qual a instituição da política a ser analisada neste texto pode ser posta em perspectiva criativa.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Concomitantemente ao fomento, ou incentivo, da atividade econômica, que pode se dar por diversos meios e técnicas disponíveis ao gestor, também figura com relevância, nas bases constitucionais, a função de planejamento.

Em realidade, o planejamento é um dever administrativo (planejamento impositivo aos entes públicos, nos termos do artigo 174 da Constituição), e que se manifesta, por exemplo, em planejamento fiscal, planejamento urbanístico, planejamento da administração etc. Aos privados, o planejamento é indicativo.

Oliveira (2021, p.536-537) elenca, sem exaustão, os instrumentos básicos de planejamento: o plano geral de governo; os programas gerais, setoriais, regionais e de duração plurianuais; o orçamento-programa anual, por meio da legislação orçamentária (PPA; LDO; LOA); e a programação financeira de desembolso.

A instrumentalização do planejamento, destaca o mesmo autor, se daria por meio de planos e programas aprovados por lei, sendo que “[...] a concretização dos planos e programas governamentais tem sido marcada pela contratualização e procedimentalização [...]” (OLIVEIRA, 2021, p.537) tanto entre órgãos e entidades públicas quanto destes e entidades privadas.

O objetivo de tais técnicas seria “[...] garantir uma gestão mais eficiente por meio da fixação de metas, prazos, critérios de desempenho” (OLIVEIRA, 2021, p.537) – o que, por si, alinha-se aos propósitos do planejamento estratégico.

Além do respeito aos princípios e direitos constitucionais, Oliveira destaca: “outra característica importante do planejamento é o reforço do seu caráter democrático por meio da abertura à participação popular” (2021, p.537).

Atento ao cenário, Matias-Pereira (2020, p.122-123) enfatiza que:

As decisões governamentais não podem ser regidas pelo imprevisto, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais. Cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores (MATIAS-PEREIRA, 2020, p.122).

Essa missão, ao seu turno, significa também uma mudança de compreensão do próprio planejamento:

A mudança fundamental do planejamento pode ser descrita como a transição do planejamento normativo, tradicionalmente adotado pelas organizações estatais até recentemente, e o direcionamento para um planejamento estratégico, que começa a ser discutido e adotado por tais organizações (MATIAS-PEREIRA, 2020, p.123).

Assentadas tais premissas, enfatiza-se que o planejamento estratégico não ocorre como instrumento isolado; antes, é um processo integrado no contexto de uma organização, provida de administração e pensamento estratégico, que realiza análises, desenha estratégias e diretrizes, bem como controle e gestão (REZENDE, 2015). Isto porque:

O projeto de planejamento estratégico se constitui de atividades complexas, desafiadoras, inovadoras e inteligentes na organização, principalmente porque procura estruturar os diferentes e divergentes anseios envolvidos interna e externamente. Para tanto, um instrumento de gestão de projetos se faz necessário para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que são requeridos pelo planejamento estratégico da organização. (REZENDE, 2015, p.143).

Na proposta deste artigo, o projeto de planejamento estratégico é desenhado por meio de categorias básicas para o exercício da função de incentivo e fomento do desenvolvimento, enfocando-se um desenvolvimento territorial.

Por isso, a seguir, são brevemente abordadas as categorias do território, da rede e da governança como possíveis pontos de apoio para o planejamento estratégico da natureza proposta.

2.1 TERRITÓRIO

A noção de território apresenta diversos sentidos. Por exemplo, no sentido jurídico estrito, o território indica “o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens.” (SILVA, 2011, p.98).

Como se pôde verificar até este ponto, tanto as funções constitucionais de fomento e planejamento, quanto os objetivos constitucionais e a natureza do planejamento estratégico, são da ordem da complexidade, não sendo suficientes (embora imprescindíveis) conceitos simples ou fundamentais para que se possam construir propostas de políticas públicas coerentes às realidades a que se destinam.

Por isso, uma noção de território, consoante às expectativas do planejamento público estratégico voltado às políticas públicas de promoção do desenvolvimento territorial, envolve a seguinte compreensão:

[...] pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção social e poder instituído, porém não imutável, caracterizado por recursos físicos específicos, naturais e industriais, e por valores históricos e culturais que estabelecem elementos de identidade aos sujeitos que nele habitam. Considera-se também que o território é formado tanto por lugares contíguos (relações de vizinhança) como por lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes). Sob este entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem distintas forças endógenas e exógenas, de maneira que ele se encontra continuamente submetido a relações de poder – conflitivas ou cooperativas – nos processos históricos de apropriação e dominação do território, bem como a pressões por mudanças, que podem implicar expansão ou deslocamento. (SILVA, 2013, p.14-15).

Portanto, é possível afirmar que uma análise territorial comporta ver uma base flexível que permite considerar poderes instituídos e em movimento; o espaço da construção social; os recursos disponíveis, os valores partilhados e as identidades relacionadas.

Também envolve situar lugares contíguos (vizinhanças) ou não (redes), forças endógenas e exógenas, forças conflitivas e cooperativas, bem como expectativas de mudanças.

A base territorial, portanto, sem se reduzir à paisagem ou aos locais, dá um indicativo espacial para localização de atores, dinâmicas de poder e interesses, interações e relações sociais, potenciais e necessidades de desenvolvimento, focos de intervenção e possibilidades de realização da convivência e do comum.

2.2 REDES

Na mesma linha dos demais conceitos envolvidos nesta proposta (território; governança; desenvolvimento), também a noção de rede é polissêmica e necessária ao planejamento estratégico visado.

Para um sentido mais próprio de sua pertinência, coloca-se seu significado na perspectiva do território e das governanças. A discussão de um estudo empírico sobre as práticas de conservação é esclarecedor nesse direcionamento:

A rede de governança é densa e diversificada, envolvendo uma variedade de atores com experiências, interesses e ideias distintas. Essa diversidade permite que diferentes visões e opiniões sejam reconhecidas e discutidas em projetos de gestão de recursos naturais desenvolvidos na região estudada. Ela também reduz o risco de homogeneização do conhecimento e da experiência, proporcionando assim um “mosaico social” particularmente favorável para repensar as ações de conservação implementadas, adaptando-as às necessidades e condições específicas do momento, aumentando sua eficácia. Os padrões de conexão entre os grupos, de acordo com cada atributo pessoal, revelaram arranjos de colaboração horizontal que integram laços de união e ponte. Nossas análises permitiram testar o papel dessa estrutura de

rede colaborativa no envolvimento inclusivo e equitativo dos atores como elementos chave para o sucesso da governança em conservação de grande escala. (BURGOS; MERTENS, 2022)⁵.

Notadamente, as redes assumem densidade e diversificação de atores que, por sua vez, expressam interesses, experiências e ideias.

Este conjunto de dados fornece bases para o desenvolvimento de projetos de intervenção (que se materializam por meio de planos e programas), sendo importante a adaptação das propostas à realidade conjuntural e contextual vivida pelos atores.

Observe-se que a qualidade das interações é focalizada como medida de eficácia, ao mesmo tempo em que revela valores esperados na interação (por exemplo, colaboração, envolvimento, inclusão, equidade etc.).

Desta maneira, as redes expressam especial mobilidade à base flexível do território, conferindo dinâmicas, agrupamentos e orientação de forças dos atores, orientados segundo objetivos comuns e propósitos a todos claros, conjuntamente construídos na ponderação de interesses envolvidos.

2.3 GOVERNANÇAS

Como visto nos elementos anteriores, tanto o território como as redes são noções com conteúdo dinâmico, objetivando captar e elaborar realidades, se não momentâneas, com menores pretensões de uma permanência infinita abstrata.

É do pensamento estratégico manejar recortes temporais, sobre os quais se exercerão missão e visão, por exemplo, e, sobretudo, por meio dos quais se poderá estimar o cumprimento de metas e mesmo a extensão do planejamento, se em curto, médio ou longo prazo.

Estes exemplos revelam que as diversas temporalidades necessitam encontrar uma harmonização. O Estado, assim, apresenta um tempo próprio, ao compasso de as governanças, consigo relacionadas, terem um caráter de dinâmica vivencial mais apropriada.

Em contraste com as instituições de longo prazo e menos manejáveis e a gestão hierarquicamente controlável a curto prazo, concebemos a governança como a coordenação de partes interessadas legalmente independentes para o alcance de objetivos acordados mutuamente. Diferentemente da gestão,

⁵ Tradução livre de: "The governance network is dense and diversified, involving a variety of actors with diverse experiences, interests, and ideas. This diversity allows different views and opinions to be recognized and discussed in natural resource management projects developed in the study region. It also reduces the risk of knowledge and experience homogenization and thus provides a particularly favorable "social mosaic" to rethink the conservation actions implemented to adapt them to the specific needs and conditions of the moment, increasing their effectiveness. Connection patterns between the groups according to each personal attribute revealed horizontal collaboration arrangements that integrate bonding and bridging ties. Our analyses allowed us to test the role of this collaborative network structure in the inclusive and equitable engagement of actors as key elements for the success of governance in large-scale conservation".

a governança estende-se para além da esfera de uma única autoridade e, portanto, requer a negociação entre interesses estabelecidos [...] a governança distingue-se das instituições sociais pelo fato de que os processos de governança são empregados de forma ativa e deliberada para enfrentar problemas de ação coletiva e buscar soluções aceitáveis. Essa compreensão abrangente da controlabilidade interdependente ou ‘heterarquia’ [...] que engloba negociação, colaboração e legitimidade, é sustentada na maioria das abordagens de governança. (GLUCKLER; REHNER; HANDKE, 2019)⁶.

Ao cabo desta investigação teórica preliminar, pode-se identificar características decorrentes do território, das redes e da governança correlacionados para fundamentar um planejamento estratégico. No ponto a seguir, demonstra-se uma experiência de política pública em que tais dimensões são aproximadas.

3 PARANÁ PRODUTIVO - FASE II

Dentre suas competências, a Secretaria do Planejamento detém a de “coordenação da política de desenvolvimento integrado do território paranaense visando à sustentabilidade local e regional” (PARANÁ, 2023f). Esta norma manteve a redação tanto na legislação vigente quando da instituição do Paraná Produtivo (Fase I) – Lei Estadual nº 19.848/2019, quanto em seu momento atual (Fase II) – Lei Estadual nº 21.352/2023.

3.1 O PROGRAMA PARANÁ PRODUTIVO - FASES I E II

O Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado, denominado Paraná Produtivo, é um Programa de Estado, instituído no Estado do Paraná sob coordenação da então Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (atualmente Secretaria do Planejamento), por meio do Decreto Estadual n. 9.518, de 22 de novembro de 2021.

O objetivo da primeira fase do Programa, de sua instituição e primeiras intervenções, foi fornecer informações, metodologias e ferramentas para o desenvolvimento de regiões do Estado do Paraná, integrando agentes locais, governamentais, privados e políticas públicas, visando fomentar o desenvolvimento produtivo regional integrado (PARANÁ, 2021a).

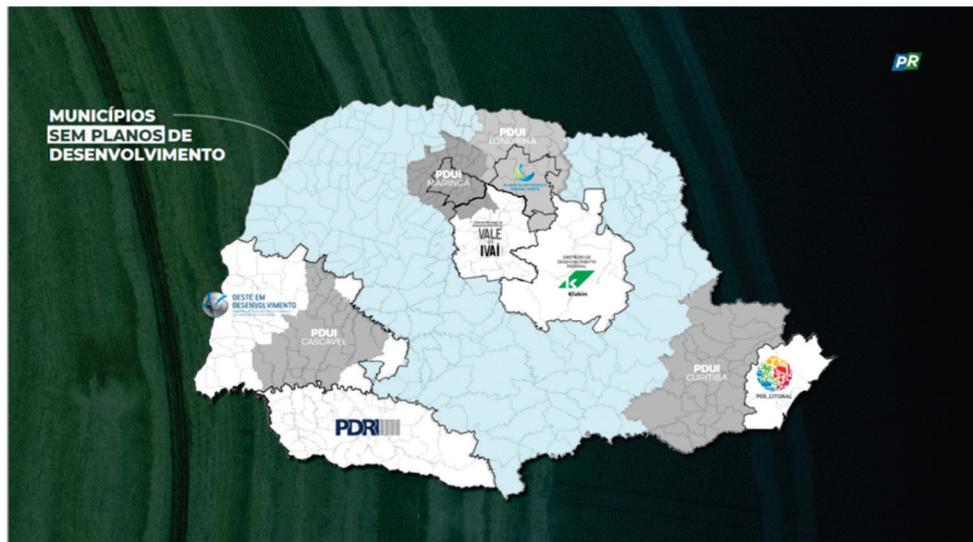
⁶ Tradução livre de: “A diferencia de las instituciones a largo plazo y menos dirigibles y de la gestión jerárquicamente controlable a corto plazo, concebimos la gobernanza como la coordinación de las partes interesadas legalmente independientes hacia el cumplimiento de objetivos consensuados. A diferencia de la gestión, la gobernanza va más allá del ámbito de una autoridad única y, por lo tanto, requiere la negociación entre los intereses creados (Rhodes, 1998). Además, la gobernanza difiere de las instituciones sociales en que los procesos de gobernanza se utilizan para abordar activa y deliberadamente los problemas de acción colectiva y para encontrar soluciones aceptables. Esta amplia comprensión de la controlabilidad interdependiente o ‘heterarquía’ (Jessop, 1998), que incluye la negociación, la colaboración y la legitimidad, está respaldada en la mayoría de los enfoques de gobernanza”.

O foco do Programa, assim, partiu do objetivo de promoção das atividades econômicas, compreendendo-se que elas gerariam o efeito multiplicador com impacto em esferas relacionadas ao desenvolvimento econômico, emprego e renda, qualidade de vida, bem-estar etc.

Inicialmente foram definidos 8 (oito) territórios prioritários, os quais foram selecionados levando-se em consideração as características e as especificidades de cada região do estado, do relacionamento social, político e econômico dos municípios envolvidos, bem como atendendo-se ao critério de formar regiões que ainda não haviam sido contempladas por nenhuma iniciativa semelhante, ou seja, de um plano de desenvolvimento desenhado sob categoriais e realidades locais (PARANÁ, 2021b).

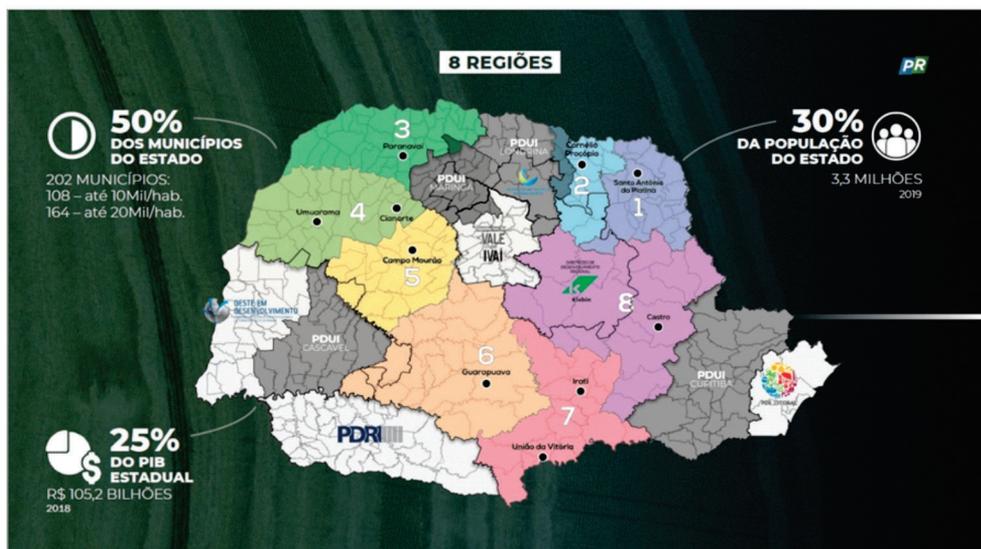
As regiões territorializadas nos propósitos do Programa foram: (i) Santo Antônio da Platina; (ii) Cornélio Procopio; (iii) Paranavaí; (iv) Umuarama; (v) Campo Mourão; (vi) Guarapuava; (vii) Irati e (viii) Ponta Grossa, contemplando 202 (duzentos e dois) municípios que juntos representam 50% dos municípios do Paraná, 30% da população paranaense (3,3 milhões de habitantes) e 25% do PIB estadual (PARANÁ, 2021b, p.59).

FIGURA 1 - DIAGNÓSTICO PARANÁ PRODUTIVO - FASE I



FONTE: Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal (CPM/SEPL)

FIGURA 2 - PARANÁ PRODUTIVO - FASE I, E FASE II - INTEGRAÇÃO



FONTE: Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal (CPM/SEPL)

Em 2023, com o início da segunda fase do Programa, houve a inclusão de mais 7 (sete) regiões no seu escopo, são elas: (i) Pró-Metrópole (Curitiba e Região Metropolitana de Curitiba); (ii) Pato Branco; (iii) Foz do Iguaçu; (iv) Apucarana; (v) Maringá; (vi) Londrina e (vii) Litoral do Paraná (PARANÁ, 2023a).

Desse modo, o Programa passou a contemplar os 399 (trezentos e noventa e nove) municípios do Estado do Paraná, os quais foram divididos em 15 (quinze) regiões, sendo que cada região é representada por um Conselho Gestor Regional.

Foram realizadas reuniões sistemáticas com as novas Governanças, a fim de integrá-las adequadamente ao Programa, especialmente no que compete à estruturação do Conselho Gestor Regional e o necessário estímulo dos atores regionais para que passem a atuar conjuntamente.

FIGURA 3 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PARANÁ PRODUTIVO - FASE I, E FASE II



FONTE: Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal (CPM/SEPL)

FIGURA 4 - ATORES DO PLANO INSTITUCIONAL



FONTE: Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal (CPM/SEPL)

3.2 BANCO DE INFORMAÇÕES REGIONAIS

Para atender um dos objetivos basilares do Programa, o de fornecer informações para subsidiar o planejamento de ações que possam ser desenvolvidas nas regiões, foi implementado o Banco de Informações Regionais, um BI (*Business Intelligence*) contendo os principais dados e indicadores dos municípios paranaenses (PARANÁ, 2023a).

A ferramenta foi construída em parceria com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES), a partir da Base de Dados do Estado (BDEweb), o qual é um amplo sistema de informações estatísticas com mais de 15 milhões de dados classificados por grandes temas e assuntos (PARANÁ, 2023b).

Além de dados seguros, a integração com o BDEweb permite que o Banco de Informações Regionais seja atualizado em tempo real, garantindo que seus dados e indicadores sejam os mais atuais no momento da utilização da ferramenta.

3.3 PROJETO PARANÁ EFICIENTE

O Projeto de Inovação e Modernização da Gestão Pública no Paraná, denominado Paraná Eficiente, tem por objetivo abordar os desafios do Estado do Paraná na prestação dos serviços de saúde e de outros serviços prioritários, além de apoiar a implementação do plano de recuperação econômica em resposta aos impactos de curto, médio e longo prazo causados pela pandemia da COVID-19 (PARANÁ, 2023c).

Espera-se mitigar os impactos do COVID-19 na saúde e melhorar a eficiência e eficácia da prestação de serviços de saúde, gestão ambiental e administração pública por meio de reformas na gestão e do uso da tecnologia da informação.

O Projeto tem duração de 5 (cinco) anos e beneficiará direta e indiretamente toda a população paranaense, por meio do financiamento de projetos/programas com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), firmado por meio do Contrato de Empréstimo n. 9378-BR (PARANÁ, 2023c).

O Programa Paraná Produtivo está inserido no Projeto Paraná Eficiente e, seguindo as disposições do Manual Operativo do Projeto (MOP), foram elaborados os relatórios diagnósticos das regiões, que serão utilizados na sequência para subsidiar os Planos de Desenvolvimento Produtivo (PARANÁ, 2023c).

3.4 PLANO PLURIANUAL PARANAENSE 2024 – 2027

Mais de 700 (setecentas) demandas foram identificadas e priorizadas nas 32 (trinta e duas) oficinas técnicas realizadas com as primeiras 8 (oito) regiões que integraram o Programa (PARANÁ, 2023a).

Com as novas 7 (sete) regiões, durante as reuniões técnicas de integração e mobilização, foi solicitado pela coordenação do Programa a identificação de, ao menos, duas demandas estratégicas que figurem como prioridade para cada região.

Após a compilação das ações, a SEPL, que detém a competência para coordenar a elaboração do Plano Plurianual no âmbito do Estado do Paraná, promoveu reuniões com a direção dos órgãos finalísticos do Poder Executivo Estadual, objetivando apresentar as demandas validadas pelos respectivos Conselhos Gestores Regionais.

Visando potencializar as chances de inclusão das demandas prioritárias de cada região, a coordenação do Programa realizou reunião técnica para instruir os Conselhos Gestores Regionais de como participarem da etapa de Consulta Pública do novo PPA.

A Consulta Pública recebeu 2.853 (duas mil, oitocentas e cinquenta e três) contribuições, contemplando 225 (duzentos e vinte e cinco) municípios e 1.831 (um mil, oitocentos e trinta e uma) propostas distintas (PARANÁ, 2023d).

Ademais, foi introduzido na metodologia do novo PPA a possibilidade de realizar marcações, que fazem a ligação entre a entrega planejada e o instrumento ou política pública específica que englobe a matéria.

A partir desse trabalho, 60 (sessenta) entregas registradas no Projeto de Lei n. 825/2023, que trata do PPA para o quadriênio 2024 a 2027, receberam a marcação “Paraná Produtivo – Fase II”, materializando um importante avanço quando comparado com o PPA vigente, conforme quadro 1 abaixo:

QUADRO 1 - COMPARATIVO ENTRE OS PPA 2020 -2023 - 2024-2027

ATRIBUTOS	PPA 2019-2023	PPA 2024-2027
Ações orçamentárias	342 anteriormente chamadas de iniciativas	371 ações orçamentárias 285 para programas finalísticos e de gestão e manutenção, 86 de obrigações especiais
Entregas	177 anteriormente chamada de meta	1.164 entregas diferentes (obras, serviços e bens)
Marcações nas entregas		
Crianças e adolescentes	Não existia	86 entregas
Mulher	Não existia	25 entregas
Igualdade Racial	Não existia	23 entregas
Plano do Paraná Produtivo	Não existia	60 entregas associadas
Plano de investimento pela alienação de participação acionária na COPEL	Não existia	23 entregas associadas
Plano de Governo	Era feito acompanhamento separadamente	502 entregas identificadas com 172 propostas do Plano de Governo
ODS	Não existia	348 entregas associadas com os 17 ODS
Ranking de competitividade dos Estados	Não existia	375 entregas associadas com 62 indicadores do ranking

FONTE: O autor (2023)

O novo PPA contém 5 (cinco) eixos estratégicos, 35 (trinta e cinco) programas e 1.169 (um mil, cento e sessenta e nove) entregas (PARANÁ, 2023d).

Ressalta-se que outras diversas entregas registradas no novo PPA contemplam direta ou indiretamente o Programa, mesmo não trazendo a marcação “Paraná Produtivo – Fase II”, como por exemplo a entrega “recuperação e reabilitação da rodovia PR-170” (PARANÁ, 2023e), que não possui a marcação, porém figura como uma demanda apresentada pelas governanças.

4 PROPOSTA BÁSICA DE INSTRUMENTOS PARA O FUTURO

A experiência do Paraná Produtivo – Fase II inspira propostas de instrumentos para políticas futuras. Os elementos pesquisados e experimentados, com o planejamento do desenvolvimento territorial, indicam de orientação válidas tanto à base da estruturação de uma política como a de avaliação e monitoramento.

QUADRO 2 - PERGUNTAS DE ORIENTAÇÃO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COMO CATEGORIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

ELEMENTO	PERGUNTA DE ORIENTAÇÃO
Planejamento	Como a política pública se relaciona com políticas de desenvolvimento e instrumentos de planejamento, tais como plano de governo, plano plurianual e valores constitucionais?
Planejamento Estratégico	Qual é o propósito do planejamento estratégico nesta política?
Fomento	Como a política irá promover o desenvolvimento territorial?
Delimitações Territoriais	Quais são os critérios para a delimitação territorial?
Governança	Como será estruturada a governança e o diálogo com órgãos governamentais?
Comunicação e Redes	De que forma as redes de comunicação serão estabelecidas e gerenciadas?
Participação Coletiva	Como a participação coletiva será incentivada e integrada ao planejamento?
Dinâmica do Planejamento	Como o planejamento se adaptará dinamicamente às experiências e desafios emergentes?
Democracia e Sociedade Civil	De que modo a sociedade civil será envolvida nas decisões regulatórias e governamentais?
Legalidade e Formalização	Como o conteúdo espontâneo será formalizado respeitando a legalidade?
Gestão da Mudança	Como a política pública gerenciará mudanças e a velocidade das novas conexões?
Diversidade Institucional	De que maneira a diversidade de velocidades e regras das instituições será coordenada?
Avaliação e Monitoramento	Quais métodos serão utilizados para avaliar e monitorar o impacto da política?
Desenvolvimento Territorial	Quais estratégias serão implementadas para atingir o desenvolvimento territorial?
Sustentabilidade	Como a política assegurará o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade ambiental?

FONTE: O autor (2023)

QUADRO 3 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

MISSÃO	Implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento territorial equitativo, valorizando a identidade regional, estimulando a participação cívica e garantindo a sustentabilidade ambiental.
VISÃO	Ser um modelo referencial de desenvolvimento territorial integrado que alinhe crescimento econômico, justiça social e conservação ambiental, com uma governança participativa e eficiente.
VALORES	<p>Integridade: compromisso com a ética, transparência e legalidade em todas as ações.</p> <p>Inclusão: Fomentar a igualdade de oportunidades e a participação ativa de todos os setores da sociedade.</p> <p>Inovação: abraçar a mudança e as novas ideias para soluções sustentáveis.</p> <p>Sustentabilidade: Preservar o meio ambiente e os recursos naturais para as gerações futuras.</p> <p>Colaboração: promover a cooperação entre os diversos atores sociais e institucionais.</p>
METAS ESTRATÉGICAS	<p>Crescimento Econômico: aumentar o PIB regional em X% ao ano.</p> <p>Participação Social: engajar X% da população em processos decisórios até [Ano].</p> <p>Sustentabilidade Ambiental: reduzir as emissões de carbono em X% e melhorar a gestão dos recursos naturais até [Ano].</p> <p>Governança Eficaz: estabelecer e manter redes de governança integradas em todas as regiões até [Ano].</p> <p>Inovação e Educação: desenvolver programas de capacitação para X número de indivíduos em áreas-chave até [Ano].</p>
ESTRATÉGIAS	<p>Desenvolvimento de Infraestrutura: investir em infraestrutura crítica para suportar o crescimento econômico e social.</p> <p>Fomento à Inovação: apoiar a pesquisa e o desenvolvimento para a criação de soluções inovadoras em problemas regionais.</p> <p>Fortalecimento da Governança: criar estruturas participativas para a gestão e tomada de decisão nas políticas públicas.</p> <p>Conservação Ambiental: implementar práticas sustentáveis em todas as esferas do desenvolvimento.</p> <p>Capacitação e Educação: oferecer programas de educação e formação alinhados às necessidades do mercado e ao desenvolvimento sustentável.</p>
PLANO DE AÇÃO	<p>Definir cronogramas específicos para a realização das metas estratégicas.</p> <p>Alocar orçamentos e identificar fontes de financiamento.</p> <p>Desenvolver indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento.</p> <p>Estabelecer parcerias estratégicas com <i>stakeholders</i> chave.</p>
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	<p>Realizar avaliações semestrais para medir o progresso em relação às metas estabelecidas.</p> <p>Ajustar estratégias com base em feedback contínuo e mudanças no contexto territorial.</p>

FONTE: O autor (2023)

A base de planejamento estratégico a seguir apresentada serve como um roteiro para a criação e gestão de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento territorial que sejam inclusivas, inovadoras e sustentáveis. A missão, visão e valores refletem o compromisso com um desenvolvimento que respeite as pessoas e o meio ambiente, buscando resultados tangíveis e um legado duradouro dentro dos preceitos legais e constitucionais vigentes.

O futuro do fomento ao desenvolvimento territorial pode encontrar, na maturação e implementação dos instrumentos básicos de planejamento, um caminho fértil para que se possa cada vez mais integrar e harmonizar os atores políticos, econômicos e sociais em torno ao desenvolvimento sustentável local, regional e, assim, integrado do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Paraná Produtivo – Fase II revela a importância do planejamento estratégico como ferramenta tanto do planejamento público quanto veículo para a função de fomento, conjunto de ações que promovem o desenvolvimento territorial por meio da facilitação e aceleração de informações.

A base territorial com delimitações baseadas em níveis de desenvolvimento, vizinhanças e identidades políticas e produtivas é potencializada pela comunicação das redes, sendo que nestes nós e ramificações se instalam então, as governanças em constante diálogo com os mais diversos órgãos e entes governamentais.

Com isso, o Estado gere a rede e as interações, mantendo o projeto vivo e dinâmico, ao compasso de a participação coletiva trazer a realidade dos problemas e necessidades vivenciados.

O planejamento, assim, toma linhas dinâmicas e processuais, renovando-se conforme a experiência se aprofunda, abrindo frentes e novas conexões para outros projetos e programas que dependam de uma sólida base de governança.

A experiência democrática, assim, se intensifica, tanto pela qualidade da formação da agenda, quanto pelo ingresso da sociedade civil nas instâncias governamentais, regulatórias e decisórias. Este conjunto de conhecimentos e práticas pode ser conectado a outros projetos e programas, intensificando alcances e resultados.

Os conteúdos espontâneos e empíricos trazidos pelos agentes econômicos e sociais é reapropriado e formalizado nas instâncias de governo, atendendo-se à legalidade que lhe é determinante, sem, com isso, bloquear processos importantes ao desenvolvimento. É o diálogo e tradução postos em prática, retroalimentando-se do conhecimento e dos desafios regionais.

Por sua natureza própria, a rede de governança traz o desafio de se lidar constantemente com as mudanças e a velocidade das conexões e novas conexões de atores em transformação contínua.

Desta maneira, o desafio gerencial é manejar essa diversidade de velocidades das instituições e das governanças, cada qual com suas regras e extensões de atuação. O planejamento, assim, assume não apenas uma missão de coordenação geral, como também um articulador de atores para potencializar a eficiência do conjunto político formado.

Outro desafio identificado na experiência é o da avaliação e monitoramento do impacto, tendo em vista a macro finalidade do desenvolvimento territorial. Se medir este desenvolvimento, sem dúvida, é complexo e depende da verificação de múltiplos índices e metodologias quali-quantitativas muito bem desenhadas, certo é que a governança, a participação e a qualidade das interações são plenamente verificáveis, posto que o objeto direto e propriamente dito da política é o planejamento e o fomento, que podem ser mensurados na experiência.

O desenvolvimento territorial, assim, fornece a categoria básica e orienta as estratégias, sendo que seu resultado decorre de uma atuação maior de atores envolvidos na produtividade, na transformação social e no equilíbrio ecológico o meio ambiente; um dos maiores desafios dos nossos tempos.

REFERÊNCIAS

- BURGOS, Andrés; MERTENS, Frédéric. Collaborative governance networks: exploring governance success in large-scale conservation. **Ambiente & Sociedade**, v.25, 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1995.
- FIGUEIREDO, Leonardo Viseu. **Direito econômico**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- GLUCKLER, Johannes; REHNER, Johannes; HANDKE, Michael. Gobernanza, redes y territorio. **Rev. geogr. Norte Gd.**, Santiago, n. 74, p. 5-20, dez. 2019.
- IPARDES. **Base de Dados do Estado (BDEweb) do Paraná**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 05 ago. 2023. 2023b.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual da gestão pública contemporânea**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.
- PARANÁ. Decreto Estadual nº 9.518, de 22 de novembro de 2021. Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado, denominado Paraná Produtivo. Publicado no **DIOE** em 22 de novembro de 2021. 2021a.
- PARANÁ. Lei Estadual nº 21.352 de 1º de janeiro de 2023.
- PARANÁ. **Plataforma Paraná Produtivo**. Disponível em: www.paranaprodutivo.com.br/sobre-o-programafase-2. Acesso em: 05 ago. 2023. 2023a.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes. **Protocolo nº 17.388.946-1**, que originou o Decreto Estadual nº 9.518/2021. 2021b.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Plurianual 2024-2027 – Pacto pelo futuro**. Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-10/10_PPA_encerramento_out_2023%20%281%29.pdf. Acesso em: 05 ago. 2023. 2023d.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Plurianual 2024-2027 – Pacto pelo futuro. Recuperação e reabilitação da rodovia PR-170, na ponte sobre o Rio Jordão**. Disponível em: <https://publish.obsidian.md/projeto-ppa-pr/4.+Entregas/Recupera%C3%A7%C3%A3o+e+reabilita%C3%A7%C3%A3o+da+rodovia+PR-170%2C+na+ponte+sobre+o+Rio+Jord%C3%A3o>. Acesso em: 05 ago. 2023. 2023e.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Projeto de inovação e modernização da gestão pública no Paraná – Paraná Eficiente**. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Parana-Eficiente-Banco-Mundial>. Acesso em: 05 ago. 2023. 2023c.
- REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SILVA, Sandro Pereira. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. **Texto para discussão 1898**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2013.