

Fomento do Desenvolvimento Territorial e Planejamento Estratégico: a estruturação do Conecta399

Promotion of Territorial Development and Strategic Planning: the structuring of “Conecta399”

Promoción del Desarrollo territorial y planificación estratégica: la estructuración de “Conecta399”

Luiz Augusto Silva*

RESUMO

O objeto deste artigo é o fomento do desenvolvimento territorial por meio do planejamento estratégico. Apresenta-se um relato de experiência da estruturação do programa Conecta399, o qual se estrutura por meio de noções sobre planejamento de políticas públicas, desenvolvimento territorial e território-rede como estratégia de planejamento para o fomento do desenvolvimento regional e local integrado. Busca-se demonstrar em um caso empírico as possibilidades e limites de uma política pública de tal espécie. Trata-se de um estudo de caso perpassado pelas referências teóricas, que toma por referência uma política pública, enfocando as fases iniciais do ciclo de estruturação de tal processo, com a finalidade de discutir a associação dos temas do planejamento e desenvolvimento territorial, bem como difundir e aprimorar o modelo proposto.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Desenvolvimento territorial. Redes.

ABSTRACT

The object of this article is the promotion of territorial development through strategic planning. It presents an experience report on the structuring of the “Conecta399” program, which is structured through notions of public policy planning, territorial development, and network-territory as a planning strategy for the promotion of integrated regional and local development. The aim is to demonstrate, in an empirical case, the possibilities and limits of

* 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.

such a public policy. This is a case study permeated by theoretical references, focusing on the initial phases of the structuring cycle of such a process, with the purpose of discussing the association of the themes of planning and territorial development, as well as disseminating and improving the proposed model.

Keywords: Strategic planning. Territorial development. Networks.

RESUMEN

El tema de este artículo es la promoción del desarrollo territorial a través de la planificación estratégica. Presenta un informe de experiencia sobre la estructuración del programa Conecta399, que se organiza en torno a las nociones de planificación de políticas públicas, Desarrollo territorial y territorio-red como estrategia de planificación para promover el Desarrollo regional y los límites de una política pública de este tipo en un caso empírico. Se trata de un estudio de caso basado en referencias teóricas, que toma como punto de referencia una política pública, centrándose en las fases iniciales del ciclo de estructuración de este proceso, con el objetivo de discutir la asociación entre planificación y desarrollo territorial, así como difundir y mejorar el modelo propuesto.

Palabras clave: Planificación estratégica. Desarrollo territorial. Redes.

INTRODUÇÃO

A articulação entre planejamento estratégico e desenvolvimento territorial constitui um vetor crucial na formulação e implementação de políticas públicas eficientes. O presente artigo investiga essa intersecção, propondo um diálogo entre teoria e experiência prática na administração estadual.

Por meio de uma abordagem de estudo de caso, este trabalho visa contribuir para o entendimento de dinâmicas que podem orientar o desenvolvimento territorial e a estruturação de políticas públicas de desenvolvimento territorial.

É problema da pesquisa qual a relevância, no fomento ao desenvolvimento territorial, do planejamento estratégico, e é a hipótese que a adoção de elementos do território-rede pode potencializar esse desenvolvimento. Para testar a hipótese, o estudo se debruça sobre o programa Conecta399.

A metodologia aplicada envolve o relato de experiência, vinculando-se as referências teóricas de desenho do programa, objeto do estudo de caso.

Em suma, este estudo oferece uma análise que pode servir de material para profissionais envolvidos na complexa tarefa de planejar e implementar o desenvolvimento territorial.

1 A EXPERIÊNCIA DO CONECTA399

Esta primeira seção do texto se dedica ao estudo de caso do programa Conecta399, fornecendo os elementos do seu diagnóstico e conceitos de sua estruturação.

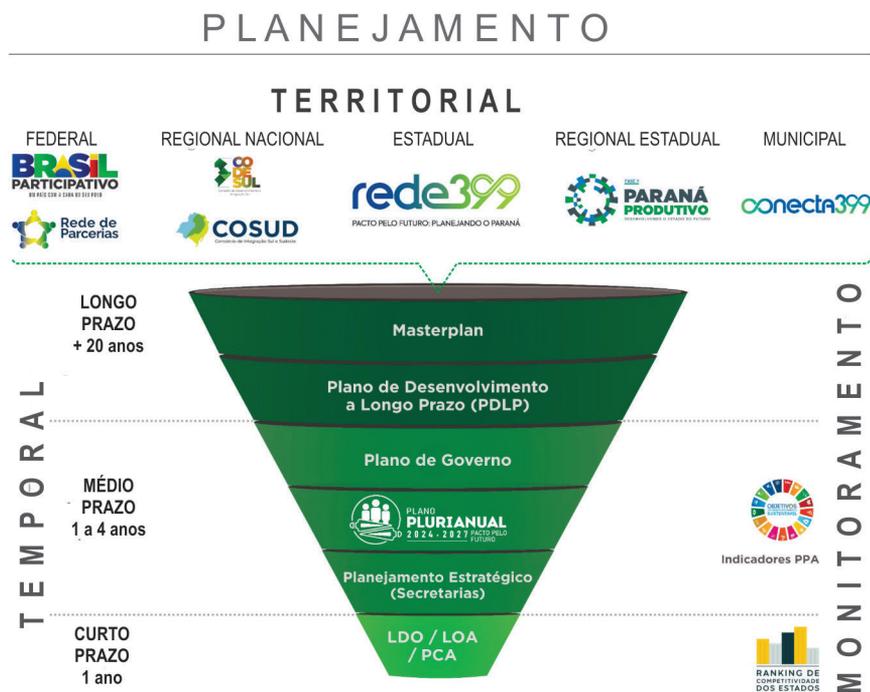
1.1 BASES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Dentre suas competências, a Secretaria do Planejamento do Paraná detém, por força do inciso IV do artigo 24 da Lei Estadual n. 21.352, de 2023, a de “[...] coordenação da política de desenvolvimento integrado do território paranaense visando à sustentabilidade local e regional”.

A competência de “coordenar” envolve organizar, articular, orientar e monitorar diversos atores, instituições e políticas públicas envolvidos no processo temporal do desenvolvimento territorial (ARRETCHE, 2004).

Na experiência do planejamento territorial paranaense, a partir de 2023, passou-se a contar com o seguinte quadro de política de desenvolvimento territorial, integrando dimensões federal, nacional regional, estadual, estadual regional e municipal. A cada dimensão cabem diferentes políticas públicas em programas que têm por objeto estratégias e finalidades distintos, mas coordenados e integrados, dentro do sistema de planejamento (figura 1).

FIGURA 1 - POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INTEGRADO DO PARANÁ



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

O objeto deste artigo é exclusivamente o programa Conecta399 que, no panorama acima, ocupa a referência do vetor municipal, é dizer, os territórios dos municípios paranaenses como elementos desta política de desenvolvimento territorial (ORTEGA, 2015).

É importante considerar, todavia, que o quadro ilustra a importância fundamental da cooperação interfederativa (GRIN; ABRUCIO; 2017, 2018) como estratégia para amplificar capacidades institucionais, ao compasso de se contemplar técnicas constitucionais de planejamento, especialmente as regras de direito financeiro e orçamentário.

O vértice territorial é posto em perspectiva com os recortes temporais, abrindo-se instrumentos de curto, médio e longo prazo, assim como em monitoramento são destacados indicadores de desempenho e resultado e é reafirmado o compromisso com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Face tal contexto, apresentou-se o desafio da construção do recorte municipalista, o que demandou um conjunto de estratégias que ora se apresentam sob o nome do Conecta399.

1.2 O CONECTA399

O Conecta399 foi instituído como um programa de planejamento e de fomento do desenvolvimento territorial do Estado do Paraná tendo por foco principal as municipalidades. Seu nome adveio da ideia de conexão e de uma compreensão do verbo “conectar”.

Como criação política e administrativa, foi proposto que conectar, hoje, é ter consciência de uma ação, entender o sentido e significado desta ação, “estar ligado” e “estar conectado”, relacionar-se como interlocutor, perseguir a finalidade, participar ativamente; comunicar-se com eficiência, utilidade e produtividade.

O Conecta399, portanto, não é uma política de inclusão digital ou afins; é uma política de planejamento, destinada a planejar conexões. Por isso, o *slogan* do programa é “conectando projetos ao futuro.” (PARANÁ, 2023).

Diante disso, inicialmente, é colocada a questão sobre as competências de uma Secretaria de Planejamento em tais espaços, o que faz emergir, de plano, um traço inovador do Conecta399.

Isso porque a política inerente ao Conecta399 pretende operar no contexto acima demonstrado de desenvolvimento territorial pensado em diversas espacialidades políticas e sujeito a diferentes critérios de monitoramento.

A característica de planejamento se dá, basicamente, pela coordenação de ações visando o desenvolvimento integrado. O fomento, por sua vez, ocorre em razão de a coordenação induzir, por meio de técnicas não orçamentárias, uma série de situações que resultem na elevação do desenvolvimento local, regional e territorial.

Basicamente, a operação é facilitar o acesso às oportunidades, por meio do conhecimento e comunicação, para então se chegar às políticas públicas e seu impacto.

A função principal do programa é «conectar» prioridades apresentadas pelos municípios (problemas públicos postos em agenda local) às oportunidades de recursos (transferências da união, editais nacionais e internacionais e afins) por meio de projetos de qualidade, enriquecendo-se, assim, as alternativas à tomada de decisão pelo município, no exercício de sua autonomia constitucional.

O Conecta399 também pretende ser uma política de Estado e uma política de governo, revelando compromissos políticos do plano de governo eleito e compromissos com os princípios constitucionais do desenvolvimento.

Desta maneira, o programa objetiva estimular uma cultura do planejamento (FONSECA, 1999) e do projeto a longo prazo no território paranaense, de maneira coordenada e planejada, colaborativa e por parcerias formais e informais, de modo que múltiplos espaços do Estado estejam envolvidos e beneficiados: locais, regiões, territórios e a integração de todos estes espaços e de sua população (KICH; PEREIRA, 2011).

1.2.1 Contexto e Situação-problema¹

Com a promulgação da Constituição de 1988, a figura do município como ente federativo tornou-se fundamental e estratégica, e a autonomia municipal um dos valores centrais da organização política nacional (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003).

Assim, o município, por força da proximidade da sua estrutura administrativa à realidade viva dos cidadãos, especialmente orientada pelas matérias de interesse local, revela a amplificação da lente democrática (LIMA *et al.*, 2020).

Pensar o desenvolvimento nacional é projetar o desenvolvimento dos estados e municípios, indissociavelmente pelo pacto federativo que os une, do que decorre que as ações devem se dar em redes, escalas, interiorizações, ligações de propósitos e construção do comum.

Aportes como a Nova Gestão Pública (JESUS; COSTA, 2014), a Administração Gerencial (SECCHI, 2009) e a Gestão por Resultados (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2016) exaltam as dinâmicas cooperativas, interfederativas e intergovernamentais, demonstrando a necessidade empírica de práticas de descentralização e de gestão por instrumentos de colaboração.

Nesse cenário, tornam-se urgentes práticas inovadoras que superem os limites e as insuficiências dos modelos estritamente burocráticos e centralizadores. Em um contexto abordado sob direções que podem ser aprimoradas, identificam-se comumente dificuldades dos municípios em reconhecer oportunidades de recursos, em produzir projetos adequados, em captar e executar os recursos, em implementar as políticas e em prestar contas dos recursos obtidos (MOUTINHO, 2016).

Problemas de inequidade na distribuição dos recursos disponíveis e inefetividade dos instrumentos em promover a redução da desigualdade local e regional também costumam obstar os processos (CAMPOS; CASTELAR; SOARES, 2018).

Podem-se estimar algumas causas para o contexto. Falta de informação e comunicação; falhas de capacitação; falta de cultura de projeto; dificuldades administrativas no acesso aos recursos; problemas na administração de processos; falhas no cumprimento de obrigações, termos, convênios e afins.

Como consequências, vê-se a perda de oportunidades de desenvolvimento; falhas no processo decisório em políticas públicas e serviços públicos; prejuízos ao desenvolvimento local pela redução de providências; prejuízos à multicausalidade positiva no impacto de políticas públicas; prejuízos no ciclo das políticas e na avaliação de resultados; desatendimento das populações, comunidades e cidadãos (SOARES; MELO, 2016).

Assim, percebe-se que o cenário revela não apenas problemas públicos como sua presença na agenda, justificando a instituição de políticas e programas que se disponham a enfrentar tais problemas.

¹ Este tópico é escrito com base no planejamento estratégico do Conecta399 (PARANÁ, 2023).

1.2.1.1 As principais etapas da implementação²

O programa nasce dos resultados de uma análise *ex ante* e do planejamento estratégico (REZENDE, 2015) e desenho da política pública base do Conecta399 a partir dos elementos de situação-problema.

Posteriormente, como ação estratégica, partiu-se à coleta de indicações de Interlocutores(as) a partir de Ofício Circular aos Gabinetes das 399 Prefeituras paranaenses, totalizando 800 nomes. Interlocutores(as) são servidores locais preferencialmente envolvidos em ações de planejamento e com trânsito junto à tomada de decisão (PARANÁ, 2023).

Essa forma de recrutamento significa buscar células locais para, enquanto elementos de conexão, venham a conduzir operações do programa, em um duplo movimento de apresentar prioridades e retornar oportunidades.

A formalização do ingresso dos Interlocutores(as)³ no programa ocorreu por meio do curso de capacitação inicial de 30 horas⁴ e o preenchimento de um diagnóstico da realidade local⁵, posteriormente se oferecendo uma formação para operar o sistema Transferegov⁶.

A formação das redes de informação e comunicação por meio dos e-mails em lista, grupo de WhatsApp e Instagram reforça a dinâmica das ações.

O lançamento formal do Programa ocorreu no mês de abril de 2023 no contexto do 18º Fórum Regional da Rede de Parcerias⁷, de modo que, pela adstrição temática, foi possível potencializar o conhecimento e possibilidades de parceria⁸.

² As referências de notícias deste tópico são feitas em rodapé exclusivamente para facilitar sua consulta *online*, mantendo-se no resto do texto o sistema autor-data uniformemente.

³ AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Governo do Estado inicia o treinamento de interlocutores municipais para o Conecta399**. 19 jun. 2023. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Governo-do-Estado-inicia-o-treinamento-de-interlocutores-municipais-para-o-Conecta399>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁴ AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Servidores municipais concluem primeira etapa de capacitação do Programa Conecta399**. 04 ago. 2023. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Servidores-municipais-concluem-primeira-etapa-de-capacitacao-do-Programa-Conecta399>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁵ AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Estado conclui radiografia inédita que ajudará municípios na captação de recursos**. 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Governo-do-Estado-lanca-o-Conecta399-para-acelerar-projetos-dos-municipios-paranaenses>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁶ SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Conecta399 promove capacitação da Plataforma Transferegov.br**. 11 ago. 2023. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Noticia/Conecta399-promove-capacitacao-da-Plataforma-Transferegovbr>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁷ AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Governo do Estado lança o Conecta399 para acelerar projetos dos municípios paranaenses**. 12 abr. 2023. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Governo-do-Estado-lanca-o-Conecta399-para-acelerar-projetos-dos-municipios-paranaenses>. Acesso em: 05 nov. 2023.

⁸ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Apresentação do Conecta399 no VIII Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/noticias/eventos/fntu/viiiifntu/apresentacoes/evento-99-conecta399.pdf/view>. Acesso em: 05 nov. 2023.

1.2.1.2 Identificação de problemas

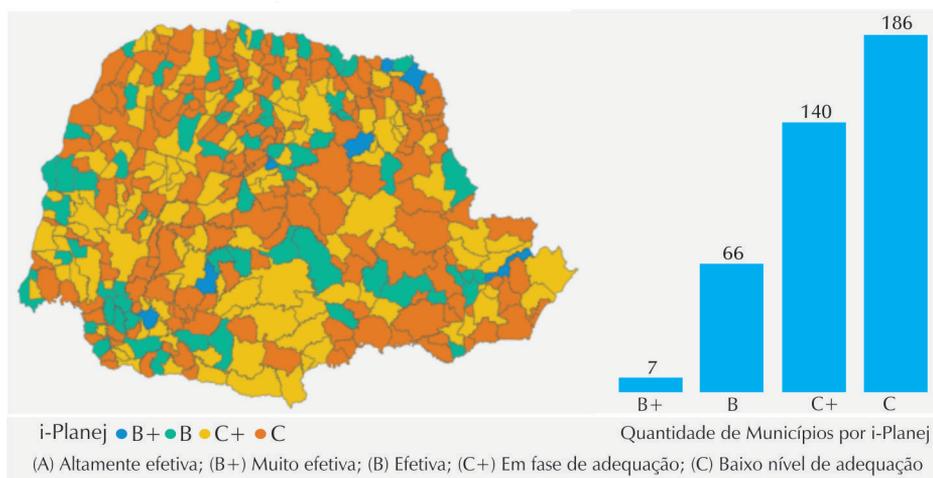
Em avaliação *ex ante* da política, identificou-se que, em 2022: 5 (cinco), dos 399 municípios do Paraná, concentraram 25% das transferências legais, voluntárias e especiais da União; os municípios que compõem 40% do PIB estadual do Paraná (ou seja, 1,25% dos municípios), receberam 25% das transferências legais, voluntárias e especiais da União; e que 5% dos municípios paranaenses tiveram servidores capacitados como multiplicadores nos programas Gestaogov e Transferegov⁹.

Essa situação contradiz a finalidade constitucional de diminuição das desigualdades. Ao mesmo tempo, revela com clareza obstáculos estruturais à captação de recursos para projetos públicos de outras fontes, nacionais e internacionais.

Formada a rede de Interlocutores(as), foram identificados dados locais específicos por meio de questionários de diagnóstico, que tem sido cruzados a informações de fontes oficiais do IPARDES¹⁰ e Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹¹ sobre municípios paranaenses.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) do TCE/PR aponta para a necessidade de políticas de planejamento público e seu aprimoramento (figura 2).

FIGURA 2 - INDICADOR DA QUALIDADE DO PLANEJAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL NO ESTADO



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

⁹ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Painel Transferegov.br. Disponível em: <https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>. Acesso em: 06 nov. 2023.

¹⁰ IPARDES. Índice IparDES de Desempenho Municipal. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indice-IparDES-de-Desempenho-Municipal>. Acesso em: 06 nov. 2023.

¹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/indice-de-efetividade-da-gestao-municipal/303674/area/251>. Acesso em: 06 nov. 2023.

1.2.1.3 Dificuldades do programa

Por ser um modelo de planejamento e fomento ao desenvolvimento territorial, a principal barreira às inovações do programa é a visão limitada, arcaica e obsoleta que as administrações federais, estaduais e municipais têm, limitando as ações à dimensão burocrática.

Trata-se da dificuldade em perceber a atividade de planejamento e o papel do Estado como fomentador do desenvolvimento de modo dinâmico, participativo e multiescalar.

A superação desta dificuldade envolve a capacitação, a experiência de mudança e o diálogo constante e fundamentado nas técnicas contemporâneas de planejamento e administração pública, realizando-se um esforço diário e constante de esclarecimento tanto do estado da arte da Gestão Governamental e de Políticas Públicas, bem como a aplicabilidade do Direito Administrativo e Constitucional na prática de gestão.

1.2.2 Território-rede, Inovação e Eixos do Conecta399

O conceito de território-rede auxilia no desafio de complexas dinâmicas espaciais da contemporaneidade. Bordo *et al.* (2013) fornece uma visão multifacetada do território, não apenas como um espaço físico, mas como um campo de forças, relações e significados, adotando o território-rede como uma referência de território híbrido.

Pelas palavras de Haesbaert “[...] a Geografia tradicional do início deste século [...] sempre privilegiou uma visão mais ‘territorializada’ do espaço, ou seja, valorizou-se mais [...] as fronteiras que as vias de circulação.” (2021b, p. 117).

Dessa forma, ao se incluir a ideia de rede ao conceito de territorialidade, transformando-os em um conjunto indissociável, o que se faz é ampliar, dar profundidade e complexidade à ideia – além de trazer mais assertividade ao conceito na contemporaneidade.

Talvez seja esta a grande novidade da nossa experiência espaço-temporal dita pós-moderna, onde controlar o espaço indispensável à nossa reprodução social não significa (apenas) controlar áreas e definir ‘fronteiras’, mas, sobretudo, viver em redes, onde nossas próprias identificações e referências espaço-simbólicas são feitas não apenas no enraizamento e na (sempre relativa) estabilidade, mas na própria mobilidade – uma parcela expressiva da humanidade identifica-se no e com o espaço em movimento, podemos dizer. Assim, *territorializar-se significa também, hoje, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referenciais simbólicos num espaço em movimento, no e pelo movimento.* (HAESBAERT, 2021a, p.279-280).

Calvente (2013) ressalta, por meio das bases teóricas em Haesbaert, a diferença entre território-rede e território em rede. Enquanto o território em rede

trata sobre a multiterritorialidade zonal (HAESBAERT, 2007), entendida como um território submetido a hierarquia de autoridades diversas, o território-rede conta com mais liberdade em sua definição, podendo partir “desde o nível individual [...] até a rede que une comunitariamente os migrantes espalhados pelo mundo.” (CALVENTE, 2013, p.9).

De acordo com Santos “[...] a noção de um espaço reticulado [...] vem dessa construção deliberada do espaço como quadro de vida” (SANTOS, 2020, p.262), apresentando-se o território como estratégia de produção em todas as suas formas materiais e imateriais.

Para Braga (2010, p.27), o território-rede supera “[...] a dicotomia entre território (rigidez, territorialização) e rede (fluidez, des-territorialização).” Conjuntamente à multiterritorialidade, o conceito abre possibilidades de práticas territoriais.

Costa e Rocha (2023) ressaltam a necessidade de um planejamento estratégico que considere as especificidades territoriais e as redes de *stakeholders* envolvidos, enfatizando o território em si, que “[...] enquanto conceito geográfico, pode ser entendido como uma área na qual diferentes agentes usam-na.” (COSTA E ROCHA, 2023, p. 5), sendo assim, indissociáveis.

Dutra de Moura (2018) oferece um olhar sobre as redes transfronteiriças e o desenvolvimento regional, e Ferreira (2014) analisa a dinâmica das redes sociais e econômicas que moldam os espaços geográficos, indo além das demarcações.

Galindo (2016) analisa a rede urbana e o território, apontando para a influência das redes de comunicação e transporte na configuração dos espaços. A abordagem de território-rede seria instrumental ao planejamento, produzindo posturas “mais condizente[s] com as dinâmicas agora retratadas” (2016, p. 2), mesma direção identificada por Pereira Junior *et al.* (2021) e Videira (2005) ao tratar de coexistências territoriais, tornando as fronteiras atuais mais flexíveis.

As abordagens reconhecem a complexidade das redes de relações que agitam os territórios, desafiando os planejadores a considerarem as múltiplas dimensões e escalas de interação que caracterizam o território-rede.

O Conecta399 inova as possibilidades de técnica de políticas públicas de planejamento e fomento ao adotar elementos do território-rede para promover o desenvolvimento a partir do estímulo e facilitação de acesso aos recursos na escala local e regional (LEOPOLDO; HAESBAERT; CRUZ, 2021).

O espectro de medidas incentiva, assim, a execução de políticas públicas de impacto, especialmente ligadas à agenda de competências municipais, mas não apenas.

Valendo-se dos meios de comunicação e redes, são ofertadas informações e conhecimento, e se fortalece a cultura estadual de planejamento, o aprimoramento da gestão pública e, assim, maximiza-se o maior interesse envolvido, qual seja, o do desenvolvimento territorial integrado do Estado. A conectividade permite desenvolver pretensões de desenvolvimento nacional, estadual, regional e local, a depender das políticas a que se vincular.

Consabidas as dificuldades de muitos municípios na captação de recursos e na completa execução do ciclo de vida dos projetos, o Conecta399 se expressa por meio de ações em eixos de capacitação, projetos, fomento e interlocução, visando-se estimular a melhoria da gestão pública, das políticas públicas e da rede de parcerias nacional (figura 3).

FIGURA 3 - EIXOS DO CONECTA399



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

Cada eixo desempenha um papel fundamental na coordenação do planejamento do desenvolvimento territorial paranaense via municípios (LIMA; LUI *et al.*, 2020).

O eixo de capacitação envolve promover o aprimoramento de gestões locais, regionais e governanças (DALLABRIDA, 2016) ao uso de plataformas estratégicas, por meio de escolas oficiais de capacitação. O maior exemplo é o Transferegov.

O eixo de projetos envolve planejar e fomentar o desenvolvimento, gestão e atração de recursos para projetos, por meio de parcerias e direcionamento de demandas. Ao seu turno, o eixo de fomento consiste na divulgação de informações para captação de recursos e identificação de oportunidades.

Por fim, o eixo de interlocução visa o diálogo com regiões, territórios (OLIVEIRA *et al.*, 2021) e órgãos e pessoas envolvidas na prioridade apresentada, fortalecendo redes de conhecimento, parcerias, cooperação e colaboração no enfrentamento de problemas públicos.

Desta maneira, os eixos são a expressão estratégica para o enfrentamento dos pontos fracos no contexto e situação-problema apontados, atuando sobre as causas e visando reduzir as consequências nefastas à gestão pública (SANTOS; ROVER, 2019) e, sobretudo, aos direitos fundamentais das pessoas.

1.2.2.1 Critérios do Conecta399

O Conecta399 possui critérios claros para que todas as partes interessadas possam se beneficiar do Programa de maneira justa e equitativa, cumpridos os requisitos. O primeiro deles é a indicação, pelo gabinete da Prefeitura, de um Interlocutor(a) apto a implementar as ações do programa.

Por isso, um critério inicial do programa é centrado na qualidade da demanda local, regional e territorial. Não basta a presença em agenda, é necessário que as prioridades tenham a qualidade de problema público (SECCHI, 2014).

Também se considera a oportunidade coerente com a prioridade. Ou seja, é uma alternativa de política pública para a solução do problema, sendo também necessária a aderência, ou seja, a correspondência entre prioridades, chamadas e potencial de cumprimento dos requisitos da oferta.

Outro cuidado do programa é o cumprimento dos requisitos exigidos pelo edital, chamamento etc. e a adequação da prioridade às realidades locais, regionais e territoriais: os projetos e oportunidades devem revelar potencial de promover múltiplos desenvolvimento de modo integrado.

Desta maneira, os critérios indicam uma política dedicada ao planejamento público (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013), ao incentivo do aprimoramento institucional e o estímulo às políticas públicas baseadas em evidências e orientadas por problemas públicos.

1.2.3 Princípios e Vedações do Programa

Os princípios do Conecta399 orientam a implementação e execução das ações envolvidas em seu escopo, dando sentido e critério às medidas realizadas. Destinam-se a todos os envolvidos, tanto à assessoria do Conecta399 quanto aos Interlocutores(as), por exemplo.

A promoção da eficiência e inovação (GOMES, 2020) é um princípio que orienta o programa ao planejamento objetivo, ações rápidas, inovação, interdisciplinaridade e modernização das práticas institucionais.

Por meio do respeito e fortalecimento institucional valoriza-se a autonomia municipal, a ética profissional, as relações e capacidades institucionais, e a segurança jurídica dos procedimentos.

O desenvolvimento sustentável e a educação contínua fomentam o próprio desenvolvimento sustentável, o planejamento de longo prazo, a formação contínua de servidores e a gestão baseada em evidências e resultados.

É importante conhecer, também, as vedações do Conecta399, ou seja, situações em que o Programa não pretende se inserir, justamente para preservar sua natureza legítima de política de planejamento e fomento.

Os repasses financeiros são a primeira vedação. O Conecta399 não transfere valores; seu foco é localizar oportunidades, de modo que as relações

jurídicas e os fluxos financeiros se dão diretamente entre os envolvidos na captação propriamente dita.

A interferência em decisões locais também é um ponto de cuidado. O Conecta399 respeita em absoluto a autonomia municipal, de modo que seus mapeamentos compõem as possibilidades de os Municípios atenderem suas prioridades e projetos, ou seja, as alternativas para solução de problemas públicos. Sendo a decisão sempre do Município.

Por fim, a sobreposição de competências é uma preocupação do programa. O Conecta399 é uma política de planejamento, e não de entrega substancial de resultados. Com isso, a função é de conhecimento, informação e mesmo articulação, sem jamais realizar atos materiais que sobreponham competências de outros entes e entidades, de qualquer nível, sobre o problema público discutido.

As ações do Conecta399, portanto, devem ser restritas ao planejamento e à coordenação do planejamento.

1.2.4 Objetivos do Conecta399

O objetivo geral do Conecta399 é fomentar o desenvolvimento local, regional e integrado no Estado do Paraná por meio de ações de capacitação, projetos, fomento e interlocução no exercício do apoio aos 399 municípios paranaenses na captação de recursos para atendimento de prioridades locais.

São objetivos específicos do programa: capacitar as gestões locais em temas de planejamento, projetos e captação de recursos; estimular a cultura de projeto, por meio de parcerias e bancos de projetos; fomentar o desenvolvimento, estimulado pelo apoio técnico; identificar e vincular oportunidades às prioridades e projetos locais.

1.2.5 Público-alvo

O público direto é a gestão pública municipal, por meio dos(as) Interlocutores(as) indicados, formando uma rede que pode se conectar a outras redes. Como destinatários indiretos, tem-se a população beneficiada pela implementação de projetos e políticas públicas que não seriam implementados sem o apoio do Conecta399.

No processo, podem ser envolvidas associações de municípios; Secretarias de Estado afetas às demandas específicas, bem como autarquias e serviços sociais autônomos a elas vinculados; Conselhos de Direitos federais, do Estado e dos Municípios; empresas, universidades e entidades do terceiro setor; gestão federal e meios por esta disponíveis; escritórios de projetos compartilhados. A diversidade de atores eleva a qualidade participativa e democrática da política.

1.2.6 Transparência e Controle Social

O Conecta399 é uma política baseada na transparência, uma vez que todos os recursos que comunica e conecta advém de chamamentos públicos, editais e programas federais e estaduais, que são processos revestidos pelos deveres de transparência.

Além disso, o Programa se baseia em meios de comunicação e é aberto ao questionamento de conselhos de direitos, cidadãos; controle externo e interno, aos quais se submete completamente por sua própria forma de constituição.

A restrição do círculo aos Interlocutores(as) locais se dá exclusivamente para fins de legitimação e segurança jurídica (indicação dos gabinetes dos Prefeitos), bem como segurança de que as informações chegarão às esferas de decisão.

1.2.7 Potenciais

O principal fator de sucesso do Conecta399 é sua simplicidade e modicidade de meios, valendo-se ao máximo de estruturas existentes e ordinárias à disposição de administrações públicas minimamente estruturadas para acelerar fluxos de comunicação e processos de conexão de prioridades e demandas locais com oportunidades de recursos e projetos que sejam afins.

Outro fator relevante é o espírito colaborativo e participativo que a política pretende fomentar: os 399 Municípios são colocados em perspectiva de parceria, de modo que os mais maduros e avançados tecnicamente também podem ser colocados como auxiliares daqueles com menor capacidade estatal de implementação.

A visão se amplia ao espaço federal e mundial no jogo de possibilidades e forças de acesso e execução de recursos. É essa visão integrada e diferenciada do desenvolvimento que permite se apropriar do território, rede e tecnologias de comunicação e informação (SILVEIRA, 2003) como categorias estratégicas de planejamento público (HAESBAERT, 2013).

2 SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA E INICIATIVAS FUTURAS

Sem pretensão indutiva, apresenta-se um recorte do universo teórico envolvido na proposta do Conecta399.

Espera-se que as reflexões dessa síntese inspirem o desenho de novas políticas públicas que atendam aos problemas públicos territoriais, conduzindo forças democráticas e participativas no melhor desenho face às realidades locais.

O quadro 1 abaixo, assim, sintetiza em perguntas orientativas ações reflexivas para o planejamento.

QUADRO 1 - PERGUNTAS DE ORIENTAÇÃO PARA O INÍCIO DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

PERGUNTAS ORIENTATIVAS	AÇÕES
Quais objetivos integrados de desenvolvimento territorial são almejados?	Definem-se os objetivos de desenvolvimento territorial integrando dimensões locais e regionais de maneira clara e objetiva.
Como será estruturado o quadro estratégico para refletir tais objetivos?	Estabelece-se um quadro que articule objetivos, estratégias e ações, apoiando-se em dados empíricos e fundamentos teóricos robustos.
Quem são os interlocutores-chave e de que forma serão engajados?	Identificam-se e envolvem-se os interlocutores principais, assegurando participação ativa nas etapas de planejamento e execução.
Quais são as fases iniciais para a estruturação da política e como serão conduzidas?	Delimitam-se as fases iniciais do ciclo de estruturação, que compreendem análise situacional, definição de metas e formulação de estratégias.
De que maneira pode-se assegurar que o planejamento seja adaptável e responsivo?	Desenvolvem-se mecanismos de feedback que permitem ajustes estratégicos em resposta a dinâmicas territoriais e necessidades emergentes.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação aqui apresentada explorou o entrelaçamento entre planejamento estratégico e desenvolvimento territorial, com foco especial na estruturação do programa Conecta399.

A análise crítica conduzida oferece contribuições ao campo das políticas públicas, evidenciando a complexidade e a multifacetada natureza do desenvolvimento territorial. Os resultados do estudo de caso reiteram a premissa de que estratégias de território-rede podem, de fato, fomentar uma abordagem integrada, capaz de potencializar o desenvolvimento regional e local.

A aplicação prática demonstra que a adoção de uma postura estratégica no planejamento é fundamental para o alcance da eficiência e da eficácia nas políticas de desenvolvimento territorial. Foi identificado que a implementação de tais estratégias

enfrenta desafios, incluindo a necessidade de cooperação entre diferentes níveis de governo e a mobilização de atores locais. As lições aprendidas com o Conecta399 ressaltam a importância de uma base teórica sólida para a operacionalização de programas de desenvolvimento territorial.

Além disso, os resultados obtidos apontam para a necessidade de contínua avaliação e adaptação das estratégias de planejamento à realidade em constante transformação dos territórios. Esta análise sugere que a flexibilidade e a capacidade de resposta às mudanças são aspectos críticos para a sustentabilidade de tais políticas.

O artigo também contribui para o debate acadêmico, propondo um modelo analítico que pode ser utilizado para a avaliação de outras políticas de desenvolvimento territorial. Ao fornecer um estudo de caso e resultados desta experimentação, é possível oferecer uma base comparativa para futuras investigações e para a prática política.

Em conclusão, este estudo sublinha o valor do planejamento estratégico territorial como um instrumento dinâmico e relevante para o desenvolvimento regional e local.

As evidências obtidas no estudo de caso do Conecta399 corroboram a viabilidade de aplicação prática dos conceitos teóricos e estimulam a continuidade da pesquisa aplicada, visando o aprimoramento constante das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial integrado.

Assim, espera-se que este trabalho inspire novas reflexões e ações estratégicas em múltiplas escalas de replicabilidade e ajuste às realidades locais, que se enderecem às complexidades inerentes ao planejamento e à gestão do território no contexto contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, v.9, n.1, p.124-147, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p.17-26, 2004.
- BORDO, A. A. *et al.* As diferentes abordagens do conceito de território. **GPECT**. Disponível em: <https://gpect.files.wordpress.com/2013/11/as-diferentes-abordagens-do-conceito-de-territo3b3rio.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.
- BRAGA, Rhalf Magalhães. Território, rede e multiterritorialidade: Uma abordagem conceitual a partir das corporações. **Geografias**, Belo Horizonte, v.6, n.2, p.26-36, 2010.
- CALVENTE, M. C. M. H. Turismo e território-rede: O problema da multiterritorialidade restrita das populações tradicionais. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.120-133, abr. 2013.
- CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; CASTELAR, Ivan; SOARES, Ricardo Brito. Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. **Nova Economia**, v.28, n.3, p.879-911, 2018.

COSTA, H. A. da; ROCHA, R. R. N. Turismo e território-rede: aproximações teóricas. **Revista Geotemas**, Pau dos Ferros, v.13, n.1, 2023.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Território, governança e desenvolvimento territorial:** indicativos teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2016.

DUTRA DE MOURA, E. Território-rede e fronteira: um vislumbrar para o começo do Brasil – Oiapoque – Amapá. **Geographia Opportuno Tempore**, [S. l.], v.4, n.3, p.85-105, 2018.

FERREIRA, Denison da Silva. Território, territorialidade e seus múltiplos enfoques na ciência geográfica. **Revista de geografia agrária**, v.9, n.17, p.111-135, abr., 2014.

FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte da. Percepções de incerteza em um sistema de planejamento e controle: um estudo comparativo Brasil - Inglaterra. **Revista de Administração Contemporânea**, v.3, n.3, p.57-80, 1999.

GALINDO, Ernesto Pereira. Rede urbana e território. Boletim regional, urbano e ambiental, **IPEA**, n.13, p.59-60, jan.-jun. 2016.

GOMES, Maria Terezinha Serafim; TUNES, Regina Helena; OLIVEIRA, Floriano Godinho de (org.). **Geografia da inovação:** território, redes e finanças. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, v.15, n.3, p.694-719, 2017.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v.69, n. esp., p.85-122, 2018.

GUERRA, Alexandre; CAZZUNI, Dulce Helena; COELHO, Rodrigo Pereyra de Souza; REINACH, Sofia (org.). **Planejamento público e gestão por resultados:** uma experiência municipal aplicada. São Paulo: Hucitec Editora, 2016.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, ano IX, n.17, p.19-45, 2007.

HAESBAERT, Rogério. De espaço e território, estrutura e processo. **Econ. soc. territ**, Toluca, v. 13, n.43, p.805-815, dez. 2013.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização:** do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 13.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021a.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. 3.ed. São Paulo: Contexto, 2021b.

JESUS, I. R. D. de.; COSTA, H. G. A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. **Production**, n.24, p.887-897, 2014.

KICH, Juliane Ines Di Francesco; PEREIRA, Maurício Fernandes. A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. **Cadernos EBAPE.BR**, v.9, n.4, p.1045-1065, 2011.

LEOPOLDO, Eudes; HAESBAERT, Rogério; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da; SERPA, Angelo (org.). **Por uma nova geografia regional**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, n. 8, p.323-335, 2020.

LIMA, Luciana Leite; *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v.18, n.2, p.323-335, 2020.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v.50, n.1, p.151-166, 2016.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de; HAESBAERT, Rogério; RODRIGUES, Juliana Nunes (org.). **Ordenamento territorial urbano-regional: territórios e políticas**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021.

ORTEGA, Antonio César (org). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. 2.ed. rev. e aum. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. Coordenação de Apoio ao Planejamento Municipal. **Planejamento estratégico e plano de trabalho do Conecta399**. 2023.

PEREIRA JUNIOR, E.; SAMPAIO, J. E. H.; ALENCAR, J. V. O. de. O território-rede como estratégia de reestruturação produtiva: análise da indústria de calçados nos estados de São Paulo e Rio Grande Do Sul – Brasil. **Geógrafos**, n. 33, 15 dez. 2021.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios**. 3.ed. rev. e aum. São Paulo: Atlas, 2015.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4.ed. São Paulo: EDUSP, 2020.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, v.53, n.4, p.732-752, 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista De Administração Pública**, n. 43, p. 347–369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Redes e território: uma breve contribuição geográfica ao debate sobre a relação sociedade e tecnologia. **Biblio 3W**, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, n.451, 15 jun. 2003.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.50, n.4, p.539-562, 2016.

VIDEIRA, Sandra Lúcia. Território-rede: influência do tempo das coexistências. **Revista Geografia**, Rio Claro, v.30, n.3, p.421-430, set./dez. 2005.