

## PLANOS “FORTALEZA 2040” E “CEARÁ 2050”: A VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

*“Fortaleza 2040” and “Ceará 2050” Planes: A “valorization” of the territory and strategic planning*

*Planes “Fortaleza 2040” y “Ceará 2050”: Una valorización del territorio y el planeamiento estratégico*

Juliana Santos Bandeira<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo debater o conceito de território e suas diferentes concepções através de uma breve análise dos planos estratégicos do governo municipal de Fortaleza e do Governo do Estado do Ceará, intitulados “Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos” e “Ceará 2050 – Juntos pensando o futuro”. Ambos os projetos constituem planejamentos de longo prazo e se desenvolvem sobre outras perspectivas de análise da realidade local. Nosso intuito não é discorrer sobre cada um desses planos, e sim, analisar como projetos, planos e políticas públicas compreendem os territórios e suas especificidades, e de que forma estes, enquanto material de cunho estratégico podem auxiliar na administração e tomadas de decisões dos governos, seja ele municipal ou estadual. Compreender a estrutura organizacional do Município de Fortaleza e do Estado do Ceará e alguns aspectos da mesma, e, deste modo, entender de que forma e porque estes planos foram desenvolvidos, a semelhança existente entre eles e de que maneira eles constituem um objeto de uso, frente à busca pelo desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Governo; Desenvolvimento Econômico.

### Abstract

This article aims to discuss the concept of territory and its different conceptions, through a brief analysis of the strategic plans of the municipal government of Fortaleza and the Government of the State of Ceará, entitled "Fortaleza 2040: Building the Fort we Want" and "Ceará 2050 - Together thinking about the future ". Both projects are long-term planning and are developed on different perspectives of local reality analysis. Our intention is not to discuss each of these plans, but rather to analyze how projects, plans and public policies understand the territories and their specificities, and how, as a strategic material, they can assist in the administration and decision-making of governments, be it municipal or state. Understand the organizational structure of the Municipality of Fortaleza and the State of Ceará and some aspects of it. And in this way, understand how and why these plans were developed, the similarity between them and in what way they constitute an object of use, in the face of the pursuit of economic development.

**Keywords:** Public policy; Government; Economic development.

---

<sup>1</sup> Bacharel e licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Engenharia Ambiental e Saneamento Básico pelo Centro Universitário Estácio do Ceará/ FIC. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará. E-mail: julysbandeira@gmail.com

## **Resumen**

El presente artículo tiene como objetivo debatir el concepto de territorio y sus diferentes concepciones, a través de un breve análisis de los planes estratégicos del gobierno municipal de Fortaleza y del Gobierno del Estado de Ceará, titulados "Fortaleza 2040: Construyendo la Fortaleza que Queremos" y "Ceará 2050 - Juntos pensando el futuro". Ambos proyectos constituyen planificaciones a largo plazo y se desarrollan sobre diferentes perspectivas de análisis de la realidad local. Nuestra intención no es discurrir sobre cada uno de esos planes, sino analizar cómo proyectos, planes y políticas públicas comprenden los territorios y sus especificidades, y de qué forma estos, como material de cuño estratégico pueden auxiliar en la administración y tomas de decisiones de los gobiernos, ya sea municipal o estatal. Comprender la estructura organizacional del Municipio de Fortaleza y del Estado de Ceará y algunos aspectos de la misma. Y de este modo, entender de qué forma y por qué estos planes fueron desarrollados, la semejanza existente entre ellos y de qué manera ellos constituyen un objeto de uso, frente a la búsqueda del desarrollo económico.

**Palabras clave:** Política pública; Gobierno; Desarrollo económico.

## **INTRODUÇÃO**

Em decorrência da dimensão territorial brasileira, o desenvolvimento de pesquisas e projetos voltados à interligação de suas regiões e estados tornou-se constante devido à busca pelo desenvolvimento econômico. A visão estratégica desse processo acabou refletindo também nos próprios estados, que passaram a ter como elemento central a preocupação com a valorização de “seu” território enquanto objeto de integração de diversos outros planos, programas, políticas públicas e projetos de planejamento, superando a visão setorial e tornando mais fácil a compreensão dos problemas e a priorização de ações a serem implementadas.

Cabe destacar que o modelo de desenvolvimento tomado por estes planos na medida em que se desenvolve com o predomínio de estratégias de mercado e a globalização da economia também acaba favorecendo a uma crescente desigualdade social e ao aumento da distância entre as vertentes econômica, social e ambiental.

Sobre a ideia de desenvolvimento adotada atualmente, Porto-Gonçalves (2004) aponta que esta, implica no processo de dominação, antes de mais nada, da natureza. Que o vocábulo “desenvolver” significa “des-envolver”, ou seja, retirar o envolvimento, a autonomia do povo com seu espaço.

Claude Raffestin (1993) expõe que

“É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço.” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Em um sentido mais amplo, devemos lembrar que

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. (...) o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Sob estes aspectos, sabemos que a base da estruturação brasileira não foi consolidada sobre o conceito de nação, mas sim, pela prioridade de manutenção, consolidação e expansão de seu espaço territorial. Ou seja, a ideia de formação do país esteve ligada muito mais ao valor de seu território do que a sua unidade político-cultural.

Deste modo, podemos apontar que o processo de formação territorial brasileira, e por que não da Região Nordeste, que aconteceu de forma diferenciada, resultou em inúmeros outros territórios, com suas centralidades e singularidades, o que acaba por explicar a forma de governar, bem como os reflexos da governança adotada. Reflexos esses que podem ser percebidos ainda hoje, independentes da escala de abordagem.

Assim, com o intuito de melhor compreender e promover uma governança, dita como mais justa e participativa, com garantias à melhoria da qualidade de vida e um desenvolvimento sustentável, Estado e Município acabam por promover a execução de projetos como os que pretendemos tomar como referência para uma breve discussão.

## **A CIDADE E O PLANO FORTALEZA 2040: CONSTRUINDO A FORTALEZA QUE QUEREMOS**

Ao estabelecer as competências de atuação do poder público municipal, incluindo a responsabilidade pela execução de políticas de desenvolvimento urbano e demais problemas de interesse local, a Constituição Federal de 1988 consolidou a autonomia municipal, aumentando consideravelmente os poderes dos municípios brasileiros (REBELLO, 2005).

Conforme Rebello (2005) a Constituição ao atribuir este novo papel ao governo municipal trouxe consigo um novo padrão de gestão pública, através da modernização da máquina estatal visando uma maior eficácia organizacional do Estado e em decorrência disso,

uma valorização das cidades como pólos de desenvolvimento e extração de experiências públicas. Porém, trouxe consigo, consequências para a administração, tendo em vista que a forma com que a gestão territorial vinha sendo executada, não era adequada à essa nova dinâmica das cidades, fazendo com que os gestores públicos buscassem novas formas para implementar as políticas públicas.

Sabemos que as primeiras cidades surgiram como resultado de transformações socioeconômicas, políticas e culturais que a humanidade passou ao longo da história. Com o passar dos anos, estudiosos, em meio a diferentes transformações que ocorrem no espaço urbano, modificando a paisagem, passaram a trabalhar com diferentes conceitos da terminologia “cidade”.

Ana Fani Carlos (2005) estabeleceu que a dimensão histórica seja fundamental para a compreensão da natureza de uma cidade. E por isso, ao analisá-la não devemos considerá-la como um feito definitivo, pois ao longo dos anos, ocorre toda uma dinamicidade estrutural, social, econômica, entre outros. Para a autora, “A cidade é uma realização humana, uma criação que vai se constituindo ao longo do processo histórico e que ganha materialização concreta, diferenciada, em função de determinações históricas específicas.” (CARLOS, 2005, p.57)

Harvey *apud* Correia (2001) considera a cidade como a expressão concreta de processos sociais na forma de um ambiente físico construído sobre o espaço geográfico. Vista pelo homem, a cidade é a forma de organização do espaço e o reflexo das características da sociedade. Tais processos sociais produzem forma, movimento e conteúdo sobre o espaço urbano, originando a organização cidadina, e, possuindo características pelo uso da terra extremamente diferenciado, pelas interações próprias da sociedade, como o fluxo de capital e a circulação.

Em uma cidade, as pessoas produzem sua vida cotidiana mais elementar, suas casas, seus amigos, seus lugares de convivência. Assim, podemos trabalhar a cidade também como um lugar onde é perceptível a manifestação de diferentes percepções humanas, de uso e ocupação do solo, culturais e também de distintos grupos públicos e privados.

A cidade pode ser trabalhada também como território, onde serão trabalhadas as necessidades sociais, econômicas e políticas de uma sociedade. Neste caso específico, estará relacionada à gestão territorial. Marcelo Lopes de Souza define cidade como uma entidade sócio-espacial complexa. Tal definição parte justamente desse entendimento da cidade como um centro de gestão de território.

Atualmente, no Brasil, em termos legais, as cidades são definidas através das delimitações urbanas das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem as

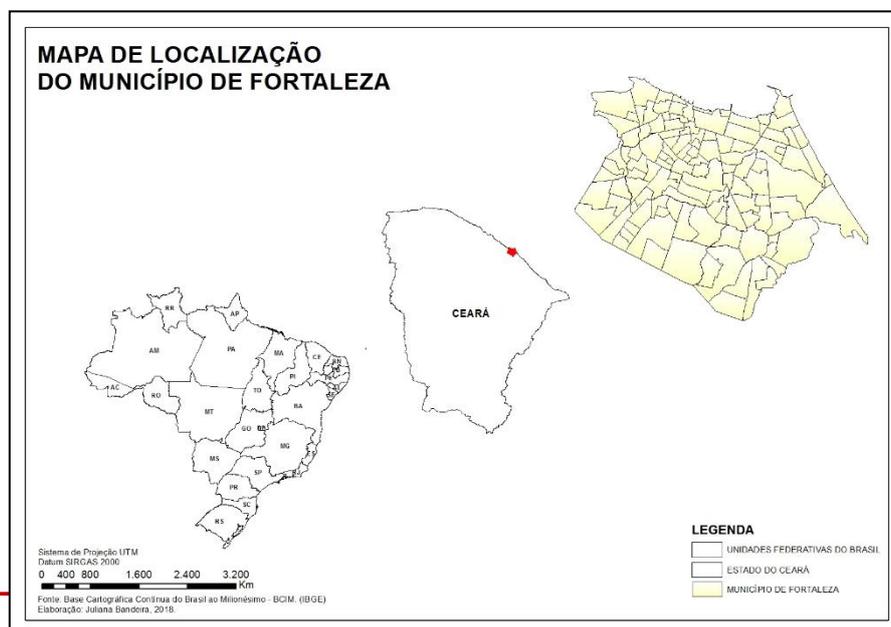
demarcações das vilas e distritos municipais. Entretanto, as áreas urbanizadas englobam amplas regiões circunvizinhas às cidades cujo espaço urbano integrado se estende sobre territórios limítrofes e distantes em um processo expansivo iniciado no século XIX e acentuado de forma irreversível no século seguinte, presente ainda nos dias de hoje.

Deste modo, é preciso considerar o território como um produto do trabalho de uma sociedade, com toda a sua complexidade social, política, econômica e cultural. Assim, determinada área, em algum ponto do espaço geográfico pode ser definida por sua cultura, sistema econômico e outros agentes que influenciam a organização e individualizam esse espaço. Segundo Haesbart (2005),

Etimologicamente, a palavra território, *territorium* em latim, é derivada diretamente do vocábulo latino terra, e era utilizada pelo sistema jurídico romano dentro do chamado jus terrendi (no Digeste, do século VI, segundo Di Méo, 1988:47), como o pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa. (HAESBART, 2005, p.43)

Sobre esta jurisdição, Fortaleza está localizada no estado do Ceará (Mapa 1), é a quinta capital mais populosa do país e a segunda da Região Nordeste, apresentando uma população estimada de dois milhões e 627 mil habitantes (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017). O município de Fortaleza tem como limítrofes, ao norte o Oceano Atlântico, a oeste, o município de Caucaia, e ao sul os municípios de Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz, conforme podemos visualizar no Mapa 1.

**Mapa 1** – Mapa de localização do município de Fortaleza/ CE

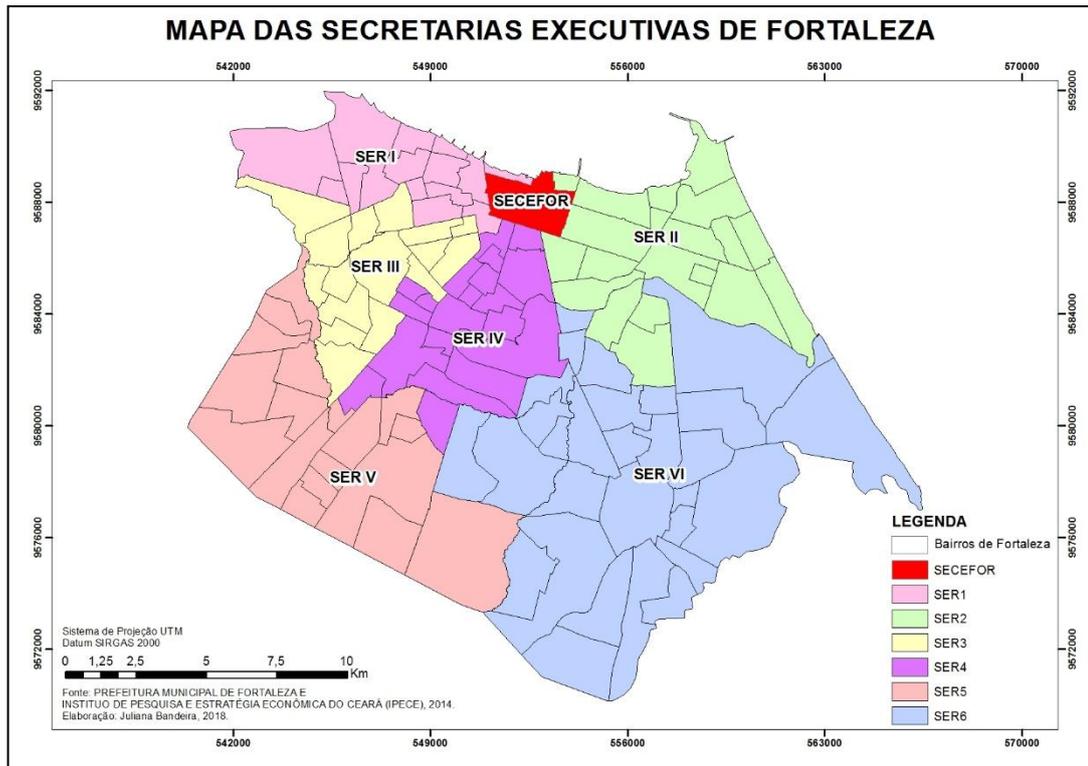


Segundo dados do IBGE (2010), Fortaleza foi elevada a categoria de município em 1725, através de uma resolução régia datada de 09 de março do mesmo ano. Somente em 1823, por meio de uma resolução, decreto e carta imperial foi elevada a condição de município. Dos municípios limítrofes de Fortaleza, apenas Caucaia, Pacatuba e Aquiraz apresentavam a mesma condição neste período, os demais só vieram a ser criados após metade da década seguinte. A partir de 1911 o município de Fortaleza foi constituído de dois distritos: Fortaleza e Patrocínio. Em 1933, através de um decreto estadual foram criados os distritos de Messejana e Mondubim e incorporado ao distrito de Fortaleza, o extinto município de Porangaba.

Com o passar dos anos, a prefeitura dividiu a cidade em sete distritos: Fortaleza como distrito-sede, Alto da Balança, Barro Vermelho, Messejana, Mondubim, Porangaba e Pajuçara, não mais figurando o distrito de Patrocínio. No ano de 1936, o distrito de Pajuçara passou a denominar-se Rodolfo Teófilo. Posteriormente, com o decreto estadual nº 448, de 20 de dezembro de 1938 é extinto o distrito de Rodolfo Teófilo, sendo seu território anexado ao distrito de Maracanaú, do município de Maranguape e Alto da Balança, anexado ao distrito sede de Fortaleza. Por meio de um decreto-lei estadual de nº 1.114, de 30 de dezembro de 1943, o distrito de Porangaba passou a denominar-se Parangaba. Por fim, após algumas mudanças referentes aos topônimos, em divisão territorial datada de 01 de julho de 1960, assim permanecendo até os dias atuais, o município é constituído de cinco distritos: Fortaleza (distrito-sede); Antônio Bezerra (ex-Barro Vermelho); Messejana; Mondubim; Parangaba (ex-Porangaba).

Visando uma melhor organização e planejamento municipal, em 1997 a prefeitura de Fortaleza dividiu a administração executiva da cidade em sete Secretarias Executivas Regionais, as SER's, estabelecendo a configuração apresentada no Mapa 2, abaixo:

Mapa 2 - Mapa das Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza.



Distribuído entre essas regionais, o município conta com um total de 119 bairros, Souza (1989), após estudos sobre aspectos teórico-conceituais na literatura acadêmica, especificamente a da Sociologia Urbana, informa que

O esforço de conceituação do bairro associou-se a uma estipulação da escala parcial a que se vinculam certas relações sociais, que preenchem e anima (“anima”: alma) o Espaço-bairro. Quer dizer, a individualidade de um bairro no seio da urbe seria definida por uma certa coesão social e pela abrangência de uma vida de relações orgânicas e associada ao Espaço particular do bairro, à sua escala. (SOUZA, 1989, p. 144)

Para a gestão, a promoção dessas individualidades, pode ocasionar uma desintegração social e conseqüentemente uma extinção de grupos sociais, ocasionando novas territorialidades. Para o núcleo gestor, é importante conhecer esses “territórios” e promover a integração deles é fundamental e para isso, é necessário Planejamento.

Em maio de 2014, visando uma melhor organização e gestão territorial do município de Fortaleza, a Prefeitura Municipal lançou o Plano Fortaleza 2040 – Construindo a Fortaleza Que Queremos, “um plano de desenvolvimento urbanístico, social e econômico que orienta as ações

públicas e privadas para construção de uma cidade com alta qualidade de vida e ampla oportunidade de negócios” (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2014). Ou seja, um a PEM - Planejamento Estratégico Municipal de longo prazo.

É importante entender que o PEM é um projeto direcionado às prefeituras possibilitando aos gestores estabelecerem diretrizes para as mesmas, propendendo à integração territorial e de tomada de decisões e ações municipais envolvendo diversos atores e cidadãos.

O atual prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio, em artigo intitulado Fortaleza 2040: planos para a cidade, publicado no Jornal O Povo, de Fortaleza, na edição de 19 de julho de 2014, em período próximo ao lançamento e divulgação do Plano, defendeu que

Uma cidade planejada pressupõe que sua população se aproprie, de forma contínua, desse plano, modificando-o e fazendo os ajustes necessários, tornando-o tão dinâmico quanto dinâmicas são as transformações da cidade, pauta presente no cotidiano das grandes cidades. (Disponível:<http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao,3284656/fortaleza-2040-planos-para-acidade.shtml> acesso em 12/7/2018).

Roberto Cláudio, em mesmo artigo expôs que

Por meio da criação de um Iplanfor (Instituto de Planejamento de Fortaleza) fortalecido, iniciamos um ousado projeto de planejamento da cidade, tomando por base o que temos de mais valioso: nossa população. Com o Fortaleza 2040, vamos construir um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade, de forma coletiva e participativa, ouvindo as pessoas no diagnóstico dos problemas e, a partir daí, planejar a Fortaleza que queremos. É bom destacar que o Fortaleza 2040 é um plano de Estado, alcançando as seis próximas gestões do governo municipal. Daí a importância de ser amplamente discutido e pactuado com toda a sociedade. (Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniao/2014/07/19/noticiasjornalopiniao,3284656/fortaleza-2040-planos-para-acidade.shtml> acesso em 12/7/2018)

O Fortaleza 205 compreendeu três etapas iniciais:

A primeira etapa do Plano buscou fazer uma reflexão sobre a “Fortaleza Hoje”, envolvendo mais de 4.000 pessoas e 524 instituições representativas dos interesses dos bairros de Fortaleza mobilizadas por meio das Secretarias Regionais sob coordenação do Iplanfor.

A segunda fase do Plano buscou debater e definir “A Fortaleza que Queremos” para 2040, em que diversos segmentos da sociedade civil e organizada puderam dar sua opinião sobre a realidade da cidade hoje e da cidade que gostariam.

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, ocorridos em outubro e novembro de 2015, e seguidos pela composição de grupos de trabalho para tratar as proposições que foram feitas. (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2016)

Conforme a Prefeitura de Fortaleza (2016), para análise documental preliminar sobre a primeira etapa sobre “Fortaleza Hoje”, sete temas tornaram-se essenciais. Foram eles: Contexto Social e Vida Comunitária (Incluem questões relacionadas à vida comunitária, segurança, educação, saúde, cultura, esportes, habitação e regularização fundiária); Desenvolvimento Urbano; Mobilidade Urbana e Acessibilidade; Meio Ambiente e Patrimônio Paisagístico, Cultural e Ambiental; Saneamento e infraestrutura domiciliar; Participação e Controle Social e Economia, Mercado de Trabalho, Emprego e Renda.

Além desse diagnóstico, nas etapas seguintes, reuniões e seminários foram realizados com a população, embora tenha sido organizados e executados com número reduzido da população, o que deixa margens de críticas ao caráter participativo do Plano em questão. Assim como também foram disponibilizados questionários online e um sistema para mapeamento colaborativo.

Ambas as etapas, realizadas entre 2014 e 2016, resultaram em um documento e após o término destas, houve a institucionalização e modelo de governança proposto, este último tendo sido entregue à sociedade, em dezembro de 2016.

O documento final resultou em um material de oito volumes:

Volume 1 - Apresentação do Plano;

Volume 2 – Equidade Social, Territorial e Econômica;

Volume 3 – Cidade Conectada, Acessível e Justa;

Volume 4 – Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-estar;

Volume 5 – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento;

Volume 6 – Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais;

Volume 7 – Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva;

Volume 8 – Governança Municipal e Anexos.

As ações do Plano serão realizadas em 6 módulos de 4 anos, cada uma delas, coincidindo com as 6 próximas gestões municipais: 2016 a 2040.

## O ESTADO E O PLANO CEARÁ 2050: JUNTOS PENSANDO O FUTURO

Compreendemos que existem diferenciações conceituais acerca do conceito de Estado, que envolvem relacioná-lo à uma associação ou comunidade envolvendo uma instituição do governo, à uma dimensão da sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais ou como um aparato para o governo, a administração e a coerção. Podemos relacioná-lo ainda a uma área territorial delimitada. Afinal para que ele exista é imprescindível que ele possua o seu próprio território.

Sobre a palavra Estado,

Na Enciclopédia Treccani se lê “Com a palavra Estado, indica-se modernamente a maior organização política que a humanidade conhece, ela se refere quer ao complexo territorial e demográfico sobre o qual se exerce uma dominação (isto é, o poder político), quer a relação de coexistência e de coesão das leis e dos órgãos que dominam sobre este complexo.” (GRUPPI, 1996, p.7)

Para Ferreira (2014, p.2) Estado é uma invenção dos homens, assim como a sociedade capitalista. E, como instituição feita por leis e ferramentas, o mesmo desde os primórdios da sociedade capitalista reflete os interesses de determinados indivíduos e/ou grupos.

Sustenta Gramsci “[...] por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia, ou sociedade civil (GRAMSCI, 2002, p.254-255). Ou seja, o Estado é fundamental para manter o processo de acumulação do capital, de valorização. Ele nunca foi mínimo e tem diversas formas de intervenção para favorecer os interesses do capital, da sociedade política e da sociedade civil.

Assim como o conceito de território, o conceito de Estado também faz referência a questão de poder, Gruppi (1996) ressalta que

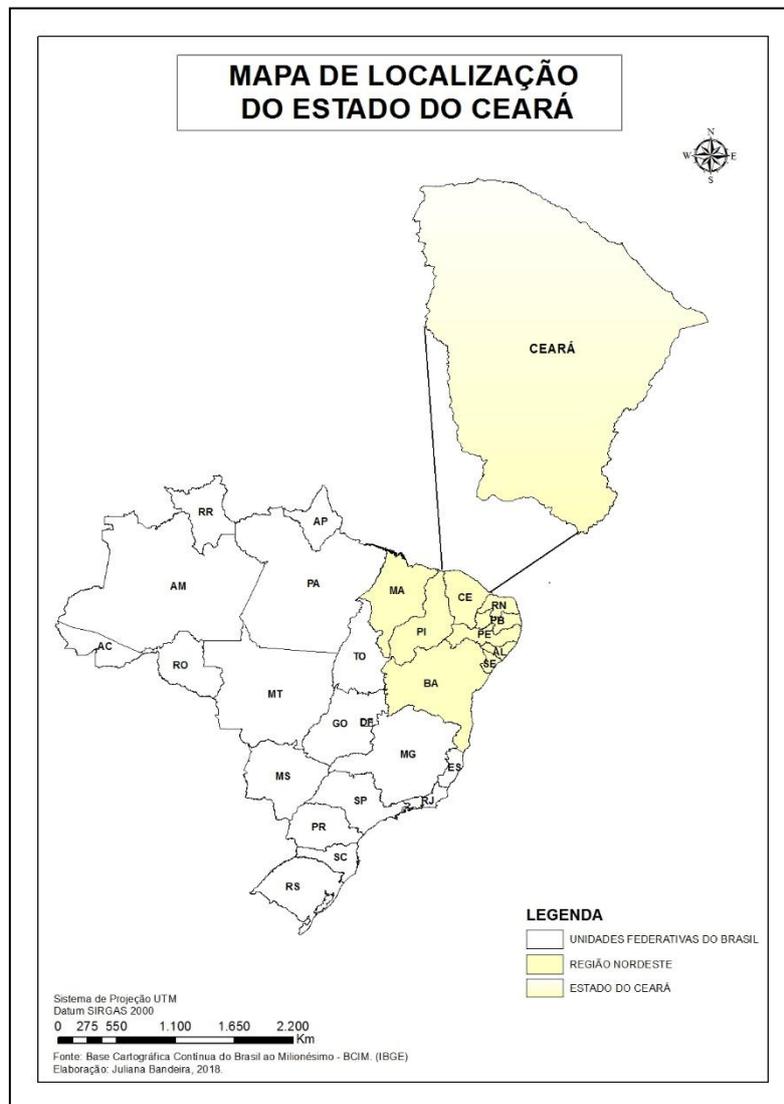
o Estado é um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico (isto é, uma população, ou um povo); e o Estado é a maior organização política que a humanidade conhece. [...] no Estado estão presentes três elementos: poder político, povo e território. É necessária a presença desses três elementos para que se possa falar de Estado. (GRUPPI, 1996, p.7)

Para Harvey (2005), o Estado sempre esteve presente, sempre apoiando o modo capitalista de produção e de consumo. Para o autor, ele surge das contradições entre as classes e é independente. Porém, algumas classes usam o Estado como instrumento de dominação, como interesse, já que ele se organiza como meio de sustentação das relações entre capital e trabalho.

Nicos Poulantzas (1977) afirma que as estruturas política, ideológica e econômica, as quais ele chama de objetos formais-abstratos, constituem os diferentes modos de produção. O objeto concreto-real é a formação social, que é a combinação de diferentes modos de produção. O Estado para o autor é a estrutura política e suas características são as suas funções. Em síntese, seguindo uma abordagem estrutural-funcional, o Estado é essa estrutura, instância ou fator que mantém a coesão de uma formação social. De acordo com Poulantzas, esta função geral admite várias e diferentes sub-funções, seja política, ideológica e técnico-econômica.

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se a Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado de Pernambuco; a Leste com os Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba e a Oeste com o Estado do Piauí (Mapa 3).

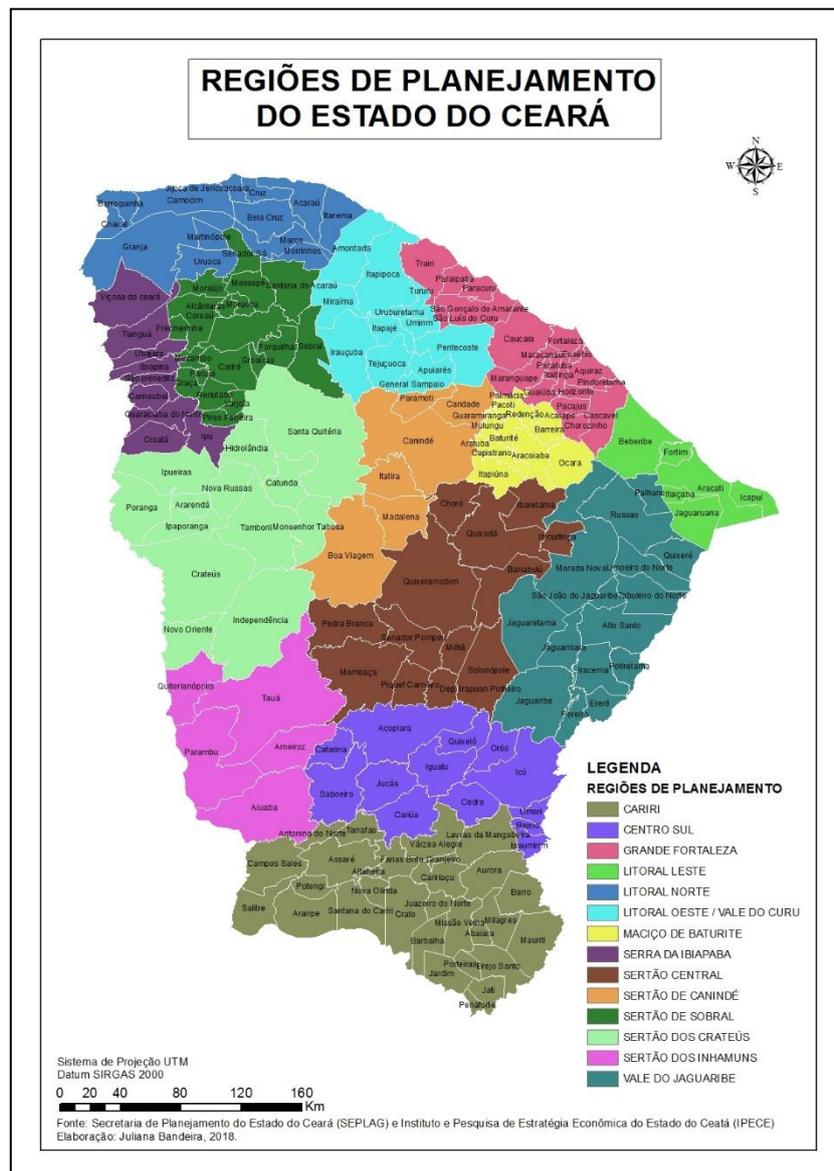
**Mapa 3** - Mapa de Localização do Estado do Ceará.



Conforme dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), em 2018, o Estado possui uma área de 148.886,3 km<sup>2</sup>, equivalente a 9,58% da área pertencente à região Nordeste e 1,75% da área do Brasil, sendo o 4º maior da região Nordeste e o 17º entre os Estados brasileiros em termos de extensão territorial.

No que se refere à sua divisão político-administrativa, o Estado é composto por 184 municípios e é possui quatorze Regiões de Planejamento (Figura 4), sendo às mesmas: Cariri, Centro Sul, Grande Fortaleza, Litoral Leste, Litoral Norte, Litoral Oeste / Vale do Curu, Maciço de Baturité, Serra da Ibiapaba, Sertão Central, Sertão de Canindé, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns, Sertão de Sobral e Vale do Jaguaribe.

**Mapa 4 -** Mapa das Regiões de Planejamento do Estado do Ceará.



Segundo o mesmo Instituto, estas regiões foram criadas a partir de aspectos semelhantes vinculados as características geoambientais, socioeconômicas, culturais e de rede de fluxos dos municípios. “Considera-se nessa perspectiva os fenômenos físicos e humanos combinados e considerados em suas diferenças locais”. (GOMES, 2010). Além disso, o Ceará possui três Regiões Metropolitanas, a de Fortaleza, a do Cariri e a de Sobral, além de dezoito microrregiões administrativas.

Em 2 de julho de 2018, foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo – Ceará 2050 que traz como proposta do Governo Estadual do Ceará, traçar estratégias para acelerar o crescimento econômico estadual nos próximos 33 anos e atender, de forma mais eficiente, às expectativas da sociedade pela oferta de serviços essenciais.

O Ceará 2050 tem à frente da coordenação a UFC - Universidade Federal do Ceará e outros centros acadêmicos cuja responsabilidade é propor uma análise e reflexão sobre o que os cearenses desejam para o futuro nas mais diferentes áreas, entre elas, saúde, educação, infraestrutura, segurança pública e emprego e renda.

O Estado, juntamente com a UFC – Universidade Federal do Ceará, coordenadora do projeto, estruturou uma equipe técnica para gerenciar as várias fases do plano. Como é definido no arquivo de divulgação do governo, o Ceará 2050 compreende cinco passos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018):

1. Diagnóstico;
2. Ambiência Externa;
3. Visão de Futuro;
4. Portfólio de Projetos;
5. Plano de Governança.

Num primeiro momento, foi realizado um diagnóstico sobre o Ceará nas dimensões social, territorial, econômica, ambiental e de governança do Estado, contendo uma análise das estratégias e resultados alçados pelo Ceará nas últimas três décadas e o que se visualiza para as décadas seguintes. O percurso espaço-tempo utilizado neste planejamento, compreende os anos de 1987 a 2015.

Conforme apresentado no Seminário “O Ceará que Será em 2050”, realizado no Centro de Eventos do Ceará, no dia 15 de maio de 2018, pelo Jair do Amaral Filho, coordenador do Diagnóstico realizado, o estudo compreendeu diferentes aspectos, onde foram realizadas análises político-institucional e fiscal-financeiro, macro setorial, comércio exterior e socioambiental. Além

de 18 estudos setoriais especiais: agropecuária, ciência, tecnologia e inovação, cultura, energias, educação, esporte, indústria, movimentos e redes sociais, projetos e empreendimentos estruturantes, recursos hídricos, recursos naturais e ecologia, rede espacial-urbana e território rural, saúde, segurança pública e justiça, serviços, sistema político-institucional, turismo e transporte e logística.

Partindo desse Diagnóstico Multidisciplinar, a empresa Macroplan, contratada pelo Estado para apresentar uma visão para o futuro do Ceará, escolheu 6 temas relevantes, os quais ela chama de *Benchmarking*. São eles: Desenvolvimento de ambiente institucional; Desenvolvimento Regional; Serviços avançados intensos em conhecimento; equidade social; Modelos de Crescimento acelerado; Exploração sustentável dos recursos naturais.

Entre estes temas, a empresa realizou uma pesquisa documental sobre a seleção de territórios e estudos de casos, que hoje, são vistos como inspirações ou modelos para quem almejar alcançar experiências positivas.

A fase atual do Plano compreende os seminários com os setores estratégicos e a regionalização (os seminários percorreram algumas cidades das Regiões de Planejamento do Estado), contemplando sete temas: Serviços (e comércio); Indústria; Agropecuária; Turismo; Infraestrutura; Energia; Recursos hídricos e saneamento. Além disso, uma plataforma com pesquisa de opinião com a população e a consolidação e divulgação do que chama de Visão do Futuro.

E por fim, virá o Portfólio de Projetos e o Plano de Governança proposto.

## **O QUE OS PLANOS “FORTALEZA 2040: CONSTRUINDO A FORTALEZA QUE QUEREMOS” E “CEARÁ: JUNTOS PENSANDO O FUTURO” TÊM EM COMUM?**

Como dito anteriormente, não é nosso intuito discorrer paulatinamente sobre cada Plano e cada fase do mesmo. Pois compreendemos que há especificidades além do que cada um deles trouxe e pode vir a trazer. E, entre elas, estão análises, diagnósticos organizacionais que envolvem a visualização de cenários (econômico, político, sócio-cultural e tecnológico), os pontos fracos e fortes, ameaças e oportunidades de cada cadeia, que aqui definimos como “valorização” do Território. O uso das aspas deve ser compreendido como uma forma de deixar subtendida uma dualidade existente entre duas percepções que devemos ter.

Por se tratarem de Planejamentos Estratégicos de Longo Prazo, entende-se que estudos e diagnósticos envolvendo diferentes setores foram realizados, como forma de melhor compreender o território que está sobre jurisdição de cada um. Devemos lembrar que território,

pode ser relacionado com poder, mas não apenas ao tradicional "poder político". Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação (HAESBAERT, 2007).

Godelier (1984) citado por Haesbaert (2004) define território a partir do processo de controle e usufruto dos recursos:

Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou a parte de seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar. (GODELIER, 1984, p.112)

Ou seja, se por um lado, se tem os atores sociais, cidadãos com seus direitos, demandas, necessidades e anseios, por outro lado há os interesses do governo. O mesmo pode ser visto na metodologia de execução destes planos, ao passo em que envolvem o planejamento participativo, envolvem também uma articulação entre a abordagem técnica, vinculados a Universidades e Institutos de Pesquisa e a política.

Deste modo, é desenvolvida uma abordagem multidimensional e a preocupação no processo de concepção e implantação destes planos nos modelos de gestão, definido para monitorar, avaliar e rever os planos. São identificadas potencialidades e ameaças ao desenvolvimento, relacionadas com o território ou a áreas específicas de atuação do município, do Estado ou da própria sociedade. Que em virtude do processo de formação ou da atuação e crescimento desordenado, acabaram por dando novos significados, nova organização, estabelecendo territorialidades.

Segundo Raffestin (1993, p.158) “[...] a territorialidade reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral”. Desse modo,

[...] a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar (Haesbaert, 2004, p. 3).

Conforme Saquet (2009, p. 87), “[...] a territorialidade efetiva-se em distintas escalas espaciais e varia no tempo através das relações de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades”. O que torna fundamental, que na medida em que estes planos sejam colocados em prática, ocorra um acompanhamento e ajustamento das propostas, tendo em vista a dinamicidade e instabilidade dos territórios e da sociedade com o passar dos anos.

Ambos os Planos desenvolveram uma metodologia de trabalho em etapas que consistiram em uma análise preliminar dos seus territórios, realizando levantamentos de aspectos que são relevantes para o futuro, ou seja, para o desenvolvimento econômico, caracterizando-os como sustentável.

Para Tânia Bacelar (2018), em apresentação da Plataforma Ceará 2050 realizado no Centro de Eventos Ceará, em 16 de maio de 2018, a concepção de desenvolvimento sustentável compreende um

processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade compatibilizando, no tempo: o crescimento econômico, a conservação ambiental, a *qualidade de vida* e a *equidade social* partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações”. (BACELAR, 2018)

Justificando assim, a proposta dos Planos enquanto uma forma de melhorar a gestão e a integração territorial, e como ponto favorável o alcance da sustentabilidade. Entende-se que diante da extensão territorial tanto do município de Fortaleza, como do Estado do Ceará, há a necessidade de desconcentrar investimentos e políticas públicas de determinadas áreas, para que se possa avançar nos objetivos desses Planos.

Importante destacar, que quando falamos em integração territorial, falamos também da consolidação do poder do espaço, estruturado em redes, que se apropriam desse espaço e o transformam em território. É através de uma base territorial, com a integração das esferas econômica, social e ambiental, que se torna possível alcançar um ambiente institucional favorável a uma melhor governança. (BACELAR, 2018).

Ou seja, para se ter um território integrado é preciso que as redes sejam elas sociais, econômicas, político-administrativas estejam bem organizadas e possam comportar o andamento do desenvolvimento do território. Obviamente, o município ou o Estado estão ali como intermediadores de atividades futuras e devem ser vistos como agentes reguladores das proposições oriundas das diferentes classes sociais.

Moraes (2011) afirma que ainda é papel do Estado conduzir e articular a implementação de diretrizes de voltadas à gestão territorial e que para isso, devem ser incorporadas como critérios oficiais na esfera de planejamento, a construção de políticas, planos e programas de ordenamento e gestão territorial.

Por fim, podemos dizer que os planos estratégicos do governo municipal de Fortaleza e do Governo do Estado do Ceará, intitulados “Fortaleza 2040: Construindo a Fortaleza que Queremos” e “Ceará 2050 – Juntos pensando o futuro” estão sendo promovidos com o discurso

de um planejamento participativo, construído junto com toda a sociedade. Porém, percebemos que em meio aos seus desenvolvimentos há também a incidência de interesses dos governos. A “valorização” do território caracteriza-se como fator importante, de se conhecer e entender a realidade, o momento vivido pela sociedade em suas áreas de jurisdição. Embora, para isso, já haja uma subdivisão de bairros, secretarias executivas, regiões de planejamento, entre outras. Mas, também, implica no ato de se estudar e compreender as suas áreas de domínio, de poder, e garantir as potencialidades e onde e porque agir ou não, como melhorar determinados locais, para conseguir e garantir o desenvolvimento econômico.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base no que foi exposto neste artigo, torna-se necessária uma reflexão sobre dois aspectos importantes para a construção e o planejamento de projetos participativos que visam a inclusão da população de maneira efetiva no domínio do governo. Em primeiro lugar, devemos ter a percepção da existência de dois fins se complementando em um projeto, de um lado os atores sociais, cidadãos com seus direitos, demandas, necessidades e anseios e por outro lado os interesses do governo. E, em meio a esta dualidade está a “valorização” do território, termo que se apresenta no título deste artigo. Pois compreendemos que é no território que estas manifestações acontecem.

Ambos os extremos, devem estar contidos nos projetos, programas, planos e planejamentos estratégicos com vista às questões socioambientais, econômicas, orçamentárias, além das parcerias público-privadas, os indicadores e resultados destes. É importante salientar ainda, que se torna fundamental, que na medida em que estes planos sejam colocados em prática, ocorram avaliações, readaptações e novos ajustes, tendo em vista a dinamicidade e instabilidade dos territórios onde os mesmos se inserem.

Sabemos que o desenvolvimento sustentável favorece a uma melhoria na qualidade de vida da população e constitui-se como um vetor de inclusão social e de distribuição de renda. Porém, para que isso ocorra, é imprescindível que o planejamento seja adequado e bem gerenciado. Que possibilite de fato, uma integração territorial, a execução de políticas públicas e demais ações imprescindíveis para atender com sucesso as necessidades da população e demais partes interessadas.

## REFERÊNCIAS

- BACELAR, T. **Governança para a Plataforma Ceará 2050**. Fortaleza: Consórcio CEPLAN-PERSONAL, 2018.
- BARISON, T. **Nico Poulantzas e o direito: um estudo do poder político e classes sociais**. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 169p, 2010.
- CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 95-135
- CLAVAL, P. **O território na transição da pós-modernidade**. *Geographia*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 7-26, 1999.
- CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 15-107.
- CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1995. (Coleção Princípios).
- EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L.; (Org.); **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 207-238.
- FAVARETO, A. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)
- FERNANDES, D. **Território e Territorialidade: Algumas Contribuições de Raffestin**. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, Vol. II, nº 4 | p. 59-68, jul/dez 2009.
- GATTARRI, F. **Espaço e poder, a criação de territórios na cidade**. *Espaço e debates*, nº 16, São Paulo, 1985.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavél**. Porto Alegre – RS: L&PM Editores Ltda., 1996, 14ª Ed.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Vol 3; 3ª ed. (Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho);
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **CEARÁ 2050 – JUNTOS CONSTRUINDO O FUTURO**. Disponível em: <http://ceara2050.org/> Acesso em jul 2018
- HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR*.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L.; (Org.); **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 165-205.

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

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005 (Coleção Geografia e adjacências)

IPECE Informe nº16 – agosto de 2011. **A questão dos limites municipais do estado do Ceará**. Disponível em [http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/lpece Informe 16 agosto 2011.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/lpece%20Informe%2016%20agosto%202011.pdf) Acesso em jul 2018.

JORNAL O POVO. **Fortaleza 2040: Planos para a Cidade**. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/opiniaio/2014/07/19/noticiasjornalopiniao,3284656/fortaleza-2040-planos-para-acidade.shtml> Acesso em jul 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MOURA, ROSA. **Fronteiras Invisíveis: O Território e seus Limites**. Revista Território, Rio de Janeiro, ano V, nº 9, p. 85-101, jul./dez., 2000.

MORAES, A. C. R. de. **Geografia Histórica: Capitalismo, território e periferia**. São Paulo: Huciteci, 2011. 160 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **FORTALEZA 2040**. Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/> Acesso em jul 2018.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993, p.143-163 (Tradução de Maria Cecília França.)

REBELLO, A. M. **Planejamento Estratégico Municipal: limites legais de atuação**. Londrina: Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <http://www.universia.com.br/materia/img/ilustra/2005/ago/artigos/planejamentomunicipal.doc> Acesso em 15 de julho de 2018.

SAQUET, M. A. **O território: diferentes interpretações na literatura italiana**. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Uni oeste, 2004.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Território e territorialidades: Teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, 1ª Ed.

FUINI, L. L; PIRES, E. L. S. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Território e territorialidades: Teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, 1ª Ed.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L.; (Org.); **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-113.

SOUZA, M. L. de. **O território: sobre espaço e poder**. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116.

VALVERDE, R. R. H. F. **Transformações no conceito de território: competição e mobilidade na cidade**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 15, p. 119 - 126, 2004.

**Recebido em:** dezembro de 2018

**Publicado em:** abril de 2020