

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA EXPERIÊNCIA PARA A  
REGIÃO SUDESTE DO TOCANTINS

Frederico Poley Martins Ferreira (FJP)

Arnaldo Barbosa Brandão (Assessor GDF)

## **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional: Uma experiência para a Região Sudeste do Tocantins**

### **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma discussão metodológica utilizada na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sudeste do Tocantins. A Região composta por vinte e três municípios tradicionalmente sempre foi caracterizada pelo isolamento e pelas baixas densidades demográficas. No entanto, esse mesmo espaço, na última década, tem passado por intenso processo de transformação socioeconômica. Estas transformações têm criado novas oportunidades, novos problemas e em alguns casos aprofundado carências. Neste sentido, houve a demanda da aplicação de um instrumento de planejamento que permitisse além da administração das mais diversas necessidades, a garantia da qualidade de vida dos habitantes presentes e futuros da região. Assim, entre outros aspectos o Plano teve a preocupação metodológica em integrar conceitos como os do Planejamento Estratégico aplicado a um nível regional e o de sustentabilidade, incluindo-se aí o desenho de um processo de gestão regional.

## **I – Introdução**

No Tocantins, historicamente, nenhuma frente de ocupação gerou sustentabilidade econômica ou ambiental. Normalmente, a abertura de novas áreas e o conseqüente desenvolvimento das diferentes atividades econômicas culminou numa rede urbana composta por pequenas cidades, pouco integradas, cuja infra-estrutura e os indicadores sociais e ambientais são ainda bastante precários.

Durante a década de 60, o avanço da fronteira econômica, incentivada pela rodovia Belém-Brasília, alterou ainda mais a já frágil estrutura sócio-econômica vigente, visto que, deslocou definitivamente o desenvolvimento e a ocupação do antigo norte goiano para as áreas de melhor acesso próximas à rodovia. Fazendo com que muitas cidades fossem criadas e os investimentos re-direcionados para estas regiões. Neste contexto, o Sudeste do Tocantins acabou permanecendo isolado das inovações tecnológicas e socioeconômicas por falta de comunicação e transporte que o interligasse, às áreas mais dinâmicas de Goiás e do país.

A Região Sudeste considerada como sendo um dos espaços de ocupação mais antigos do atual Estado do Tocantins, teve sua formação e desenvolvimento influenciados pelas mais diversas e tradicionais frentes de expansão econômica: como a extrativista, a mineral, a pecuária e a da produção de arroz, vindas principalmente do oeste baiano e do noroeste de Goiás.

Foram as atividades agrícolas de pequena escala, com uma produção voltada para a subsistência familiar, em pequenas e médias propriedades que persistiram no tempo. Tais atividades podem ser caracterizadas como de baixa produtividade, que se utilizam da mão-de-obra familiar e/ ou temporária, sem inovações tecnológicas e de baixo valor agregado, gerando pouca renda e caracterizando historicamente a região como sendo economicamente estagnada e com elevadas taxas de emigração.

Todos esses aspectos são refletidos, em grandes porcentagens da população ainda vivendo no campo e em um setor urbano também caracterizado por poucas e pequenas cidades carentes de especializações produtivas, comerciais e de serviços. Com uma rede urbana dispersa e pouco integrada.

Entretanto, com a criação do Estado do Tocantins em 1989, houve uma significativa melhora nos acessos à região, com a criação, pavimentação e melhoria de pontes e rodovias além do desenvolvimento dos meios de comunicação e da eletrificação rural. Criou-se uma integração do Sudeste com a nova capital do Estado, Palmas, e a outras unidades da federação, principalmente com o Oeste Baiano, o Distrito Federal e o próprio Estado de

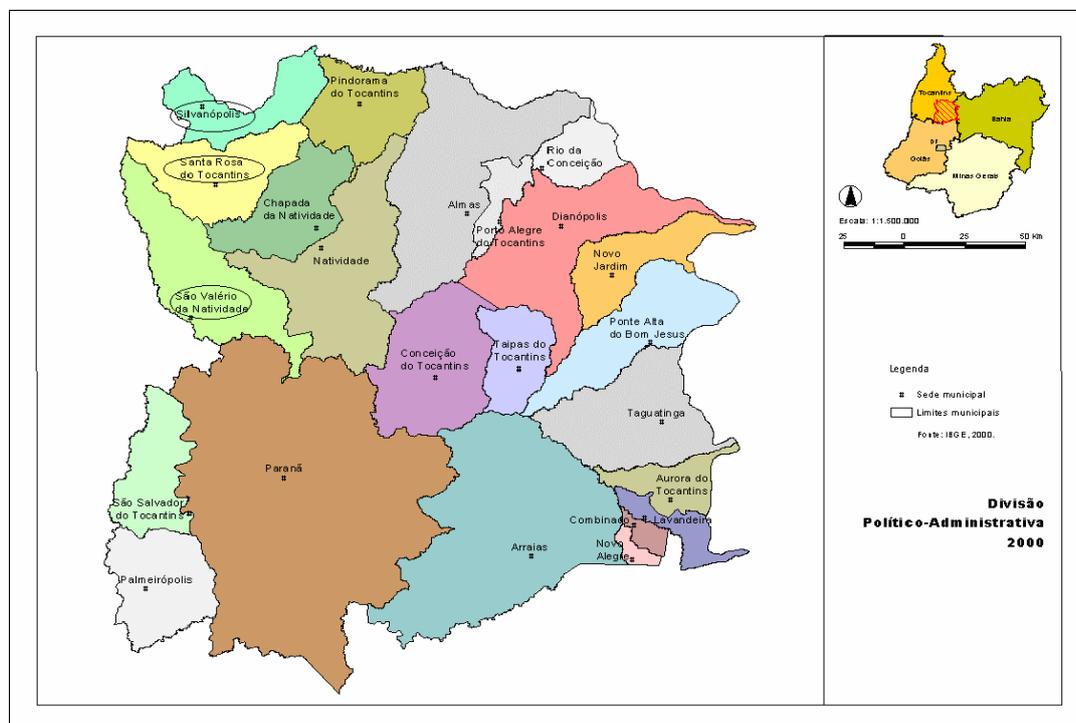
Goiás. Tal integração, combinada com as baixas densidades demográficas e o baixo valor das terras contribuiu para atrair investidores e promover a transição de uma economia agrícola tradicional para uma modernizada.

Observa-se a chegada da abertura de áreas e o plantio da soja, especialmente devido ao transbordamento da frente de expansão agrícola moderna do Oeste baiano. Caracterizada por um processo de produção em grandes propriedades e intensivo em maquinarias.

Assim, as mudanças estão fundamentadas a partir de dois padrões de desenvolvimento agrícola. O primeiro tradicional e centenário e um segundo bastante recente e moderno. O encontro e a superposição dos dois modelos começam gerar impactos, principalmente, nas áreas urbanas de forma bastante específica.

Frente a este quadro, o Governo do Estado do Tocantins, através da Secretaria de Estado do Planejamento e Meio Ambiente, SEPLAN-TO, em convênio com o SEBRAE-TO, implementou o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sudeste do Tocantins, o Ped-Sudeste, que contou com a participação das prefeituras dos 23 municípios da Região Sudeste. As ações acabaram sendo enquadradas em orientações estratégicas, com ênfase no crescimento do produto agropecuário, agroindustrial e ecoturístico. Tentando conciliar o processo de expansão agrícola, com o meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida dos moradores tradicionais da região.

**Figura 1 – Região Sudeste do Tocantins**



O Plano elaborado procurou traduzir, de modo implícito, o acordo estabelecido entre as diversas instituições locais e estaduais, que participaram direta e indiretamente de sua elaboração, visualizando possibilidades e oportunidades de transformação da Região Sudeste, sobretudo no que se refere aos investimentos em infra-estrutura econômica e social já realizados e ou projetados para a região.

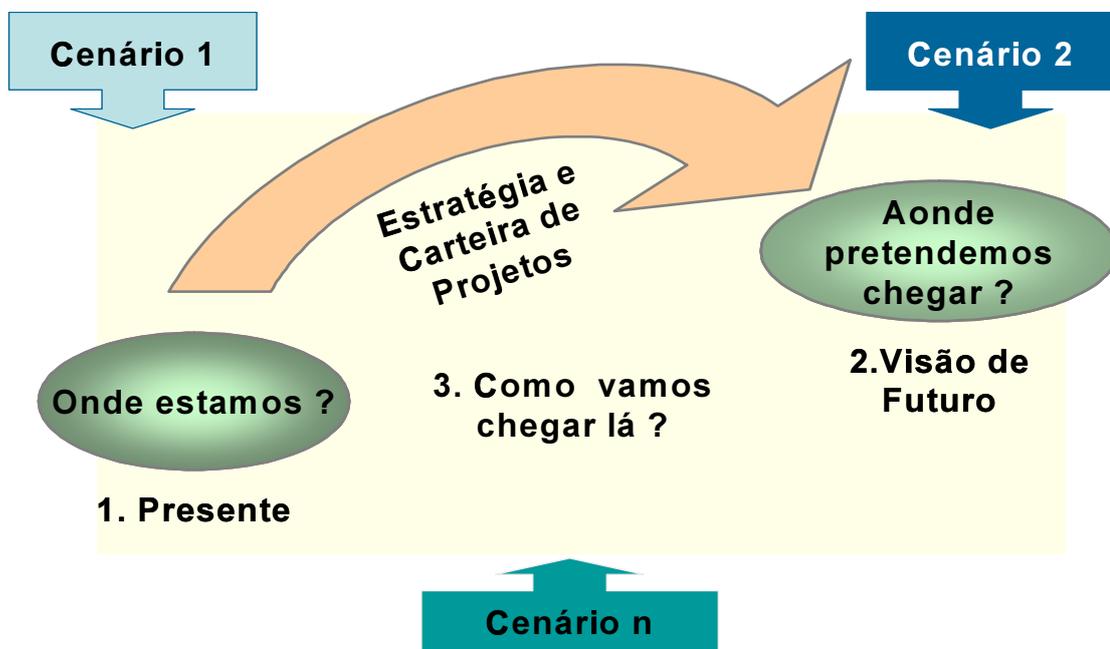
## II – Arcabouço Conceitual

### II.1 - O que é o Plano?

Antes de tudo, é interessante observar que se partiu dos conceitos que um Plano Estratégico seria: um conjunto de grandes escolhas, que orienta uma organização, um governo ou uma sociedade no gerenciamento do presente e na construção do futuro, num horizonte de longo prazo, sob condições de incerteza.

Neste contexto, o Plano procura organizar as incertezas para tentar torná-las administráveis pelos que vivenciam sua realidade. É importante notar, que o Plano não é feito para o futuro ele é feito para ajudar nas decisões e escolhas do dia a dia e por isso mesmo deve ser constantemente repensado, sendo um instrumento dinâmico.

Figura 2 – Plano Estratégico



O Plano procura definir “opções estratégicas”. Estas opções representam as ênfases e os rumos escolhidos para o “desenvolvimento” da região no sentido de uma “visão de futuro”. São globais e altamente seletivos: Incluem um conceito de desenvolvimento Representam “escolhas” e significam também renúncias: o que *fazer* ou *priorizar* e o que *não fazer*. Indicam a direção e o núcleo propulsor da construção do futuro.

O Plano em última análise é uma resposta consistente a três grandes questões: Onde Estamos? Onde pretendemos chegar? E como se pretende chegar lá?

## **II.2 - O Conceito de Sustentabilidade**

No que se refere ao desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade propriamente dito foi derivado do eco desenvolvimento, que surge nos anos 70 a partir da preocupação da interação entre ambiente e desenvolvimento, mas procurando excluir as concepções economicistas e a postura reducionista e radical defendida por alguns ambientalistas. O conceito de desenvolvimento sustentável evoluiu com a ampliação dos conhecimentos, passando a ser definido pela ONU ( Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido por Relatório Brundtland, publicado em 1987 por ocasião do encerramento dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU), onde o critério de sustentabilidade aparece como argumento central para a formulação de novas políticas de desenvolvimento. como aquele que responde às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas necessidades. Este conceito se populariza durante as décadas de 80 e 90, ampliando o seu entendimento sobre um conjunto de objetivos que transcendem a perspectiva meramente ambiental e econômica. Assim, o desenvolvimento sustentável passa a considerar a interdependência entre diferentes aspectos da realidade, exigindo uma abordagem multidisciplinar onde se incluem questões de ordem social, cultural, ambiental, territorial, econômica, tecnológica e político-institucional. A questão ambiental e a sustentabilidade entram de vez na Agenda Mundial. Com a realização da ECO- 92 no Brasil, tornou-se praticamente impossível ao País não se comprometer com as questões ambientais do desenvolvimento e posteriormente com a questão da sustentabilidade.

Neste sentido, em relação especificamente à Região Sudeste do Tocantins, a questão da sustentabilidade está vinculada imediatamente à agricultura, que é e será, ainda por muito tempo, a principal atividade a estruturar as relações econômicas e sociais da Região. Por outro lado, a idéia de uma agricultura sustentável revela, a crescente insatisfação com as condições em que se desenvolve a chamada “agricultura moderna”. Indica o desejo de práticas que,

simultaneamente, obtenham um aumento constante da produção em grande escala, conservem os recursos naturais e contribuam para melhorar as condições de vida da população regional.

Assim considerou-se que a sustentabilidade do desenvolvimento da Região Sudeste vincula-se muito diretamente à agricultura, sendo que tal vinculação deverá se fundamentar em pelo menos sete pontos estratégicos, quais sejam: O desenvolvimento e expansão de uma agropecuária com maior produtividade e competitividade; O desenvolvimento e complementação das cadeias produtivas vinculadas aos produtos agropecuários; O mínimo de impactos adversos ao meio ambiente natural; Melhoria da renda da população da Região Sudeste; Atendimento das demandas sociais da população urbana e rural da Região; Participação da população no processo de decisão quanto ao desenvolvimento regional; Sustentabilidade da estrutura urbano-regional.

As sete opções estratégicas sugerem, em princípio, a necessidade de que haja compatibilidade entre a atividade agropecuária e o meio ambiente natural, sendo importante considerar que a Região possa conter certa diversidade na produção agropecuária, até mesmo como mecanismo de proteção contra pragas e contra variações excessivas de preços dos produtos nos mercados nacionais e internacionais.

No atendimento das demandas sociais, as dificuldades maiores parecem residir na oferta de serviços de saúde e educação e na infra-estrutura residencial. Além disso, é necessário que seja dada continuidade aos chamados “Fóruns Locais” (Fóruns criados e mantidos a partir da aplicação da metodologia Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS, pelo SEBRAE-TO) como mecanismos de participação da população. Quanto à estruturação de um sistema urbano na Região, não há dúvida que se trata de uma solução de longo prazo, embora desde já possam ser eleitas algumas cidades-chaves, capazes de formar a base deste sistema. Neste caso, há que se ter prioridades quanto aos investimentos de natureza física e social, capazes de forçar uma maior estruturação do sistema urbano, pois a agricultura moderna se caracteriza por também gerar uma série de impactos nas cidades. Surge uma série de novas demandas tanto no que se refere à infra-estrutura física, como social, na medida em que muitas vezes este tipo de agricultura não absorve a maior parte da população local, pouco qualificada, ao mesmo tempo em que incorpora as pequenas propriedades.

Em um contexto de sustentabilidade econômica, social e ambiental, torna-se importante considerar as diferenciações existentes nos espaços sub-regionais, assim como avaliar as possibilidades quanto à estruturação de uma rede de cidades que, no futuro, possa dar suporte às atividades agropecuárias. A diversidade ambiental, sobretudo aquela que diz

respeito ao solo, regime de chuvas e topografia, aliada às tendências observadas quanto ao estabelecimento de determinadas atividades na Região, podem indicar melhores ou piores condições de sustentabilidade das atividades econômicas, embora fatores macroeconômicos possam ser determinantes em qualquer caso.

Além disso, há um aspecto de fundamental importância para a sustentabilidade de qualquer atividade que se refira à adoção de inovações tecnológicas. Via de regra, as inovações são produzidas nos países centrais e se difundem para o resto do mundo através de canais de informação especializados. No caso do Brasil, as inovações são adotadas primeiramente nas regiões mais dinâmicas, em atividades onde há grande competição, inclusive internacional, sendo que cada conjunto de inovações requer condições operacionais maiores e mais complexas que as anteriores. A rigor, a importância dos organismos de pesquisa e das universidades que operam na Região reside em grande parte na sua capacidade de compreender, adotar e difundir as inovações já estabelecidas em outras áreas do País.

Plano

### ***II.3 - Sustentabilidade e Planejamento Estratégico***

A “sustentabilidade”, como conceito que se relaciona à permanência efetiva de algum estado no longo prazo, deve ser considerada segundo dois aspectos, tanto como um paradigma do desenvolvimento quanto como um princípio do planejamento em si, estando ambos inter-relacionados. Assim, a “sustentabilidade” deve ser incorporada ao nível estratégico do planejamento e, por extensão, deverá também ser colocada como um marco referencial das ações indicadas para o desenvolvimento regional. Portanto, a “sustentabilidade” encerra um princípio e um objetivo que são fundamentais na concepção do planejamento estratégico. No processo de elaboração do plano estratégico e na definição do campo de ação estratégica, encontramos alguns princípios gerais aos quais os formuladores das ações de desenvolvimento devem estar atentos, para que os seus propósitos sejam alcançados.

Dentre estes princípios, como hierarquia de objetivos, abrangência, organização, etc., as ações indicadas devem procurar maximizar as potencialidades e minimizar as deficiências, com o intuito de se obter o máximo de resultado com melhor alocação de esforços e recursos.

Neste sentido, as ações do planejamento devem ser formuladas segundo os princípios da eficiência, que diz respeito à melhor maneira de como as coisas deverão ser feitas; da eficácia, que se refere ao alcance dos resultados definidos e, por fim, da efetividade, isto é, da apresentação de resultados positivos ao longo do tempo, permanentemente. É neste conjunto

de princípios que a sustentabilidade permeia o planejamento estratégico. No que se refere ao desenvolvimento regional do Sudeste, o sentido de sustentabilidade do planejamento estratégico estará garantido quando o desenvolvimento alcançado for efetivo no longo prazo.

Para que isto aconteça, os agentes envolvidos nas ações estabelecidas no Plano Estratégico deverão ter a capacidade de coordenar constantemente, no tempo, esforços e recursos, tendo em vista o alcance máximo dos resultados globais capazes de alçar a Região a um novo patamar qualitativo.

O desenvolvimento regional se configura como um processo contínuo, onde o Plano Estratégico é um elemento que deve ser considerado como a referência que orienta os fluxos das ações dos vários níveis de execução, segundo os objetivos colocados de longo prazo, apoiados num sistema de acompanhamento e monitoramento constante dos resultados obtidos.

A incorporação da participação e da flexibilidade, como condição de sustentabilidade, conduz, necessariamente, a uma estrutura institucional descentralizada que envolva de forma horizontal e integrada os principais agentes e instituições que estão à frente da construção do futuro.

### **III – Fases de Elaboração do Plano**

A elaboração do PED-SUDESTE, como processo, passou por quatro fases de atividades iniciadas por uma aproximação para o conhecimento da realidade regional, passando pela identificação de temas críticos para o desenvolvimento, pela proposição dos programas para se alavancar o desenvolvimento da Região e, por fim, estabelecendo o modelo de gestão do Plano. Podem-se agrupar estas fases de atividades em 3 níveis conceituais hierárquicos, a saber, o Nível Estratégico, o Nível Tático e o Nível Operacional, que orientaram a elaboração do Plano no sentido de se definir as ações com maior poder de transformação da realidade do Sudeste. A seguir, destacaremos os pontos mais relevantes da metodologia utilizada, em cada um dos 3 níveis definidos:

#### **Nível Estratégico**

O nível estratégico está vinculado ao encadeamento de atividades que se iniciam, a partir do conhecimento da realidade regional, das suas potencialidades e dos seus problemas, estabelecendo os temas críticos para o desenvolvimento e determinando o objetivo central e as estratégias que deverão nortear a definição das ações para o desenvolvimento regional. Pode-

se afirmar que esta fase é responsável pela especificação do Objetivo Central do Plano, a partir da definição do estado futuro desejado.

Este objetivo começa a ser definido a partir do conhecimento dos **pontos fortes** da Região, isto é, pontos internos positivos em que a Região apresenta uma vantagem que favorece o alcance do seu desenvolvimento; dos **pontos fracos**, ou seja, situações internas inadequadas que proporcionam desvantagens ao seu desenvolvimento; das **oportunidades** externas, que se refere às forças incontroláveis do ambiente que podem favorecer uma ação estratégica; e às **ameaças**, que são as Forças externas incontroláveis que criam obstáculos ao desenvolvimento.

Este procedimento, que pode se chamar de Diagnóstico Estratégico, se dirige ao todo da região e se baseou na análise de dados secundários, visitas à Região, entrevistas e reuniões com Técnicos de instituições públicas estaduais e municipais, empresários, produtores e líderes comunitários.

A partir das informações recolhidas e das análises realizadas foram identificados e sistematizados os Temas Críticos em relação ao desenvolvimento regional, o que resultou num Diagnóstico Sumário e na seleção de uma série de **problemas-chave** que entravam o desenvolvimento do Sudeste do Tocantins. Problemas-chave são aquelas variáveis que, numa larga cadeia de relações de causa e efeito, são identificadas como ponto de partida para a análise subsequente.

Normalmente, o problema-chave não corresponde ao primeiro problema encontrado, nem ao mais antigo ou mais importante. Como exemplo, pode-se citar as questões sanitárias e de saúde. Muitas vezes, o que está por trás é a falta de uma habitação com melhor infraestrutura, o que leva ao surgimento de doenças endêmicas, como, por exemplo, a Doença de Chagas determinando uma séria incapacidade para o trabalho. Por sua vez, esta incapacidade gera dificuldades para a obtenção de uma melhor habitação, pois o indivíduo perde ou tem prejudicada sua capacidade de criar renda.

Nesse caso, o conceito de “problema-chave” vai de encontro às idéias de SEN(1999), quanto à baixa capacidade instrumental de alguns indivíduos em situação de pobreza. Nesse caso, as capacidades humanas tendem a andar junto com a expansão da produtividade e do poder de auferir renda.

Desta maneira, a partir da identificação dos Temas Críticos, são construídos cenários prováveis de desenvolvimento em função da manutenção das tendências verificadas ou mudanças de rumo provocadas pelas ações estratégicas que visam resolver os problemas detectados em função de uma visão de futuro.

Assim, o Objetivo Central é definido em função da construção do Cenário Futuro (Onde queremos chegar) desejado, significando o ponto *onde* se quer chegar com o Plano. Em termos gerais, o Objetivo Central se relaciona ao longo prazo, afetando a Região como um todo, estando ligado ao desenvolvimento sustentado de longo prazo.

#### **Nível Tático**

Este nível conceitual estabelece a decomposição do Objetivo Central em Objetivos Específicos que visam aperfeiçoar determinadas áreas de resultado. Devido à gravidade e a extensão dos entraves ao desenvolvimento da Região Sudeste, estes objetivos específicos se constituem em prioridades como condição para se atingir o Objetivo Central indicado. Assim, os Objetivos Específicos estão relacionados a objetivos de mais curto prazo e com estratégias e ações que, geralmente, afetam uma parte, ou dimensão, da Região. Eles procuram definir, de maneira estruturada, os princípios ou orientações que servirão de base de sustentação para as decisões, de caráter geral, que deverão ser adotadas para melhorar a interação com o ambiente, conduzindo ao melhor aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento e redução das ameaças ao alcance dos objetivos. Em seguida à definição dos Objetivos Específicos são definidos os “**Eixos Estratégicos**” que indicam o conjunto de ações, políticas e caminhos mais adequados para se alcançar o objetivo.

#### **Nível Operacional**

O nível operacional estabelece os meios e os instrumentos pelos quais os Objetivos Específicos serão alcançados. Neste nível procura-se definir *como* se chegar na situação desejada. É o momento em que é definido claramente *o que* deve ser feito, de acordo com as estratégias e diretrizes definidas, para se alcançar o Objetivo Central do Plano. Diz respeito não só à prescrição dos instrumentos que se pretendem apropriados para se ampliar a capacidade de desenvolvimento da Região e reverter determinados aspectos negativos que entravam este desenvolvimento, como também estabelecer o sistema de implantação do Plano.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sudeste traz como instrumentos prescritivos uma gama de Programas, vinculados quanto ao seu objetivo maior, que darão origem a Projetos específicos em cada área de ação. Neste nível são definidas também como se implantar uma Gestão Estratégica do Plano.

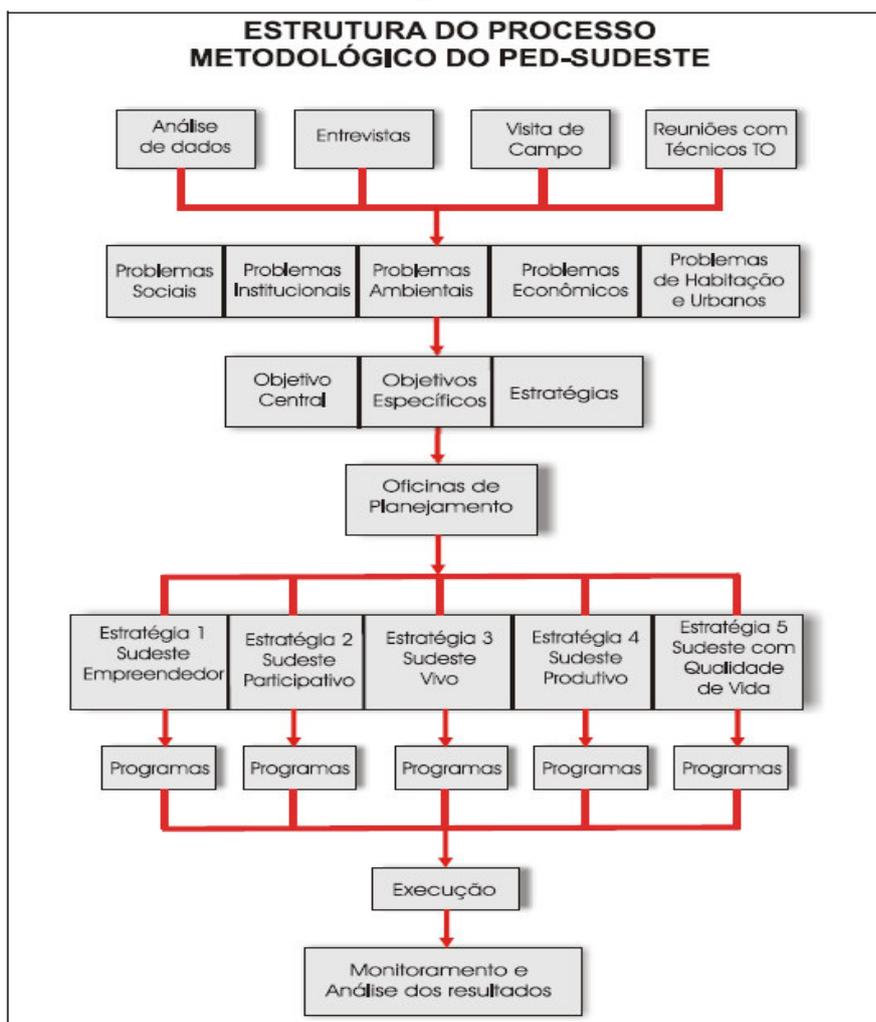
São apontados como fatores-chave do sucesso do Plano: Convicção generalizada sobre a necessidade das ações propostas; Compromisso efetivo e apoio explícito por parte dos níveis decisórios mais altos da administração pública às ações do Plano; Disposição de todos para priorizar os temas colocados pelo Plano; Persistência frente às resistências internas e às

dificuldades que possam surgir durante o andamento do processo; Comunicação clara e divulgação eficaz entre os diversos níveis de decisão e execução; Acompanhamento e análise dos resultados alcançados pelas ações propostas pelo Plano; Flexibilidade para adaptações e correções de curso em função das análises realizadas para avaliação do andamento das ações implementadas.

É necessário que se reforce a natureza dinâmica do Planejamento Estratégico, que se quer efetivo e sustentável no longo prazo, devendo, por este motivo, ser considerado como um processo contínuo e sistemático onde a adaptação esteja incorporada ao seu processo.

Nesse sentido, o acompanhamento e o monitoramento dos resultados alcançados pelos Programas do PED-SUDESTE é fundamental, uma vez que permite a adição de novas informações ao processo de planejamento, essenciais para se desenvolver os ciclos futuros de desenvolvimento de acordo com o novo contexto.

**Figura 3 – Estrutura do Processo Metodológico do Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sudeste.**



**Figura 2 – Estrutura do Processo Metodológico do Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sudeste.**

A figura 3 caracteriza, de modo sumário, o processo metodológico efetuado, iniciado pela **ANÁLISE DE DADOS** regionais e municipais, passa pelo levantamento de problemas e/ou Temas Críticos (**DIAGNÓSTICO SUMÁRIO**), elabora o **OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS** e finalmente se concretiza com os **EIXOS ESTRATÉGICOS E PROGRAMAS** e com a **CONSOLIDAÇÃO DO PLANO**. A partir da implementação das ações propostas, inicia-se a constante verificação e correção das etapas como condição para a sua efetivação no longo prazo.

### **III.1 – *Objetivos e eixos estratégicos***

Partindo-se do estudo sistemático da situação da Região Sudeste na fase da Avaliação Estratégica, foram definidos o Objetivo Central e os Objetivos Específicos, em função da construção do Cenário Desejado,

Esta definição se mostra necessária, dentro da metodologia adotada, para que se especifiquem os Eixos Estratégicos que o PED – Sudeste deverá adotar como forma de indicar os Programas que atuarão em prol do alcance dos objetivos definidos. Assim, estes objetivos foram estabelecidos como se segue.

### **III.2 – *Objetivo Central***

Como objetivo central foi acordado a seguinte afirmativa: “Criar um ambiente favorável para que o desenvolvimento social e econômico da Região Sudeste seja produzido e reproduzido no longo prazo em bases sustentáveis, a partir do aumento da capacidade de aproveitamento das potencialidades da Região Sudeste e da redução de suas deficiências, onde a estrutura pública e a sociedade organizada estejam devidamente articuladas, tanto no nível decisório quanto no executivo, tornando o Sudeste do Tocantins uma Região com crescente qualidade de vida.”

### **III.3 – *Objetivos Específicos***

Devido à gravidade e o alcance das carências enfrentadas pela Região Sudeste alguns objetivos específicos se mostram prioritários como condição para se atingir o Objetivo Central indicado. Estes objetivos deverão ser alcançados pelo Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sudeste (PED-SE), e são os seguintes:

**Fortalecer a capacidade da população em desenvolver suas potencialidades.**

Melhorar a qualificação educacional e da mão-de-obra, visando o aumento da força da população do Sudeste como atores principais do desenvolvimento, alterando a sua relação de subordinação com o crescimento da Região.

**Efetivar uma maior integração entre as esferas públicas e comunitárias.**

Fortalecer e permitir uma maior integração das esferas governamentais, privadas e comunitárias em prol de uma ação articulada e participativa de todos os atores sociais, gerindo de forma democrática os seus interesses e conflitos no processo decisório das políticas de desenvolvimento regional, fortalecendo também os laços de comunidade.

**Estimular o uso racional dos recursos naturais.** Fornecer ao Sudeste os instrumentos necessários que permitam o uso racional dos recursos do meio ambiente natural e desestímule a degradação ambiental, visando a preservação ambiental e propiciando, também, a recuperação das áreas degradadas pela ação impactante de atividades implementadas na Região.

**Aumentar a produtividade e a competitividade dos produtos da Região Sudeste.**

Melhorar as condições de infra-estrutura, crédito e conhecimento técnico da base produtiva reduzindo custos de produção, agregando valor à produção e aumentando a competitividade dos produtos do Sudeste e diminuindo a dependência da Região de produtos e serviços produzidos em outras regiões.

**Elevar os níveis de qualidade de vida da população do Sudeste.** Promover a melhoria das condições gerais de saúde e do ambiente construído ajustando-o às necessidades de sobrevivência e desempenho das atividades produtivas da população, principalmente, no que tange à qualidade das moradias, do meio físico urbano e às condições de saneamento. Embora os objetivos traçados possam sugerir temáticas compartmentadas, a ação integrada entre as esferas sociais, econômicas, institucionais e ambientais e os efeitos recíprocos produzidos por meio da interação entre elas possibilitará o surgimento de mudanças com capacidade de alterar qualitativamente o desenvolvimento regional. A ação recíproca e interativa entre estas esferas agindo em prol do alcance do Objetivo Central, conduzirá ao desenvolvimento sustentado capaz de se tornar efetivo no longo prazo. O sistema de interação entre estes objetivos e o Objetivo Central pode ser representado pelo diagrama mostrado a seguir.

#### **III.4 - Eixos Estratégicos**

A partir do estabelecimento do OBJETIVO CENTRAL e OBJETIVOS ESPECÍFICOS e tendo em vista os cenários desejados para as diversas sub-regiões, o PED-SUDESTE será orientado por Eixos Estratégicos. Os EIXOS ESTRATÉGICOS foram

definidos a partir dos Objetivos Específicos e procuram cobrir todos os aspectos que foram apontados como problemáticos no Sudeste, propondo programas que atuarão no sentido da superação dos entraves detectados ao desenvolvimento da Região.

Assim, os 5 EIXOS ESTRATÉGICOS definidos para se alcançar os Objetivos Específicos que conduzirão ao cenário de desenvolvimento desejado, e suas principais ações, são mostradas a seguir:

**Eixo Estratégico 1: Sudeste Empreendedor** Reestruturação do Ensino Fundamental e Médio e melhoria da acessibilidade às escolas. Recuperação para o sistema educacional de jovens e adultos.

**Eixo Estratégico 2: Sudeste Participativo** Fortalecer as instituições públicas e as estruturas político-administrativas municipais Incentivo à formação de conselhos comunitários e a organização da sociedade civil. Conhecer e valorizar a história e a cultura da Região Sudeste ,desenvolvendo e reforçando a consciência coletiva de lugar e os laços de comunidade

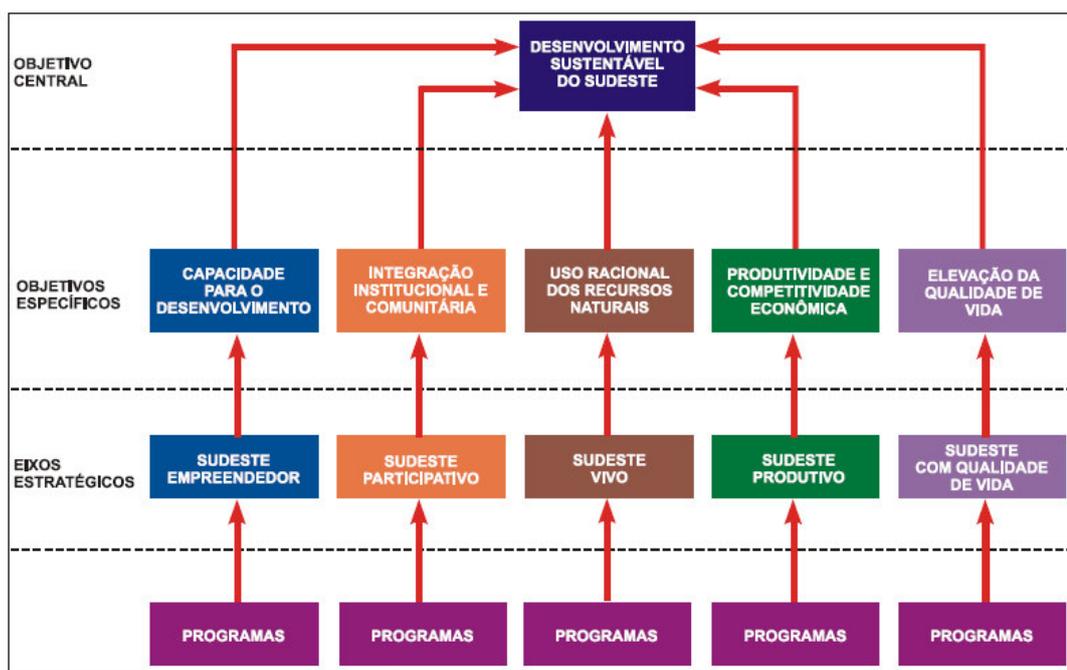
**Eixo Estratégico 3: Sudeste Vivo** Promover o uso racional dos recursos naturais hídricos, minerais e florestais, oferecendo tecnologias alternativas aos usos que degradam o meio ambiente. Instrumentalizar a Região para o acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais. Dotar a autoridade dos meios necessários para exercer o poder de regular o uso dos recursos naturais e coibir usos que degradam o meio ambiente. Recuperação do patrimônio natural da Região, principalmente nas áreas já degradadas.

**Eixo Estratégico 4: Sudeste Produtivo** Fortalecimento das cidades de Natividade, Dianópolis, Arraias, Taguatinga e Paranã, como “pólos regionais” de desenvolvimento. Elevar a produtividade do Sudeste disponibilizando assistência técnica, novas tecnologias e processos produtivos. Incentivar a diversificação da produção agropecuária. Aumentar a competitividade da produção, complementando as cadeias produtivas e introduzindo processos industriais que agreguem valor aos produtos do Sudeste. Apoiar as populações excluídas do processo de modernização do sistema produtivo, com melhoria da capacidade produtiva e da renda dos micro e pequenos produtores rurais. Apoiar os micro e pequenos empresários urbanos na viabilização e expansão de seus negócios. Melhorar as condições de geração de renda das populações das cidades excluídas do processo de desenvolvimento. Regularizar a propriedade e a titulação das terras rurais. Desenvolver de forma organizada e racional a atividade turística na Região. Realizar inventário e avaliação do patrimônio histórico, cultural e natural do Sudeste. Recuperar e ampliar as vias de acesso entre as áreas produtoras e as principais vias de escoamento, mantendo-as em boas condições de uso durante todo o ano. Recuperar e reorganizar a estrutura de armazenamento de produtos agropecuários

que atenda a demanda Regional. Ampliar a infra-estrutura de fornecimento de energia para o beneficiamento e o desenvolvimento da agroindústria. Melhorar a integração regional ampliando o sistema de telefonia e de telecomunicações.

**Eixo Estratégico 5: Sudeste com Qualidade de Vida** Melhoria do quadro geral de saúde a partir de ações preventivas, de orientação e informação. Requalificação e capacitação dos profissionais de saúde. Reestruturação da rede de atendimento de saúde do Sudeste. Ordenar e regularizar a ocupação das cidades centrais das sub-regiões. Melhorar as condições de habitação e das moradias urbanas e rurais. Melhorar as condições de abastecimento de água potável nas áreas urbanas e rurais. Melhorar as condições de esgotamento sanitário nas áreas urbanas e rurais. Ampliar o fornecimento de energia elétrica nas áreas urbanas e rurais. Promover a coleta e o tratamento adequados do lixo doméstico e hospitalar nas áreas urbanas. Proporcionar a melhoria das condições de circulação da população local nas cidades, ampliando o total de vias pavimentadas e regularizando o leito de vias não pavimentadas e a drenagem pluvial.

**Figura 4 - Estrutura dos Objetivos e Eixos Estratégicos**



### III.5 – Programas do Ped-Sudeste

Os Programas propostos dentro de cada Eixo Estratégico procuram atuar sobre os problemas identificados como chave e que implicam em extensos efeitos negativos no

sistema. Assim, procura-se obter uma progressão de efeitos positivos com capacidade de provocar mudanças qualitativas sobre o sistema, sem dispêndios desnecessários de recursos. Os Programas indicados para alavancar o desenvolvimento da região e suas respectivas linhas de ação são apresentados em fichas organizadas por seus Eixos Estratégicos, explicitando o seu objetivo, a sua prioridade, área de abrangência, linhas de crédito oficiais e privadas além de outras informações relevantes.

Os Programas indicados correspondem às necessidades detectadas pelo diagnóstico regional realizado com base nos problemas detectados na Região Sudeste, a partir dos estudos realizados, das reuniões com os técnicos dos órgãos do governo estadual, das entrevistas em diversos municípios com empresários e técnicos das prefeituras e a partir das demandas colocadas pelos participantes das Oficinas de Planejamento. Estas Oficinas, realizadas nas sedes das quatro Sub-Regiões definidas, Natividade (Sub- Região Noroeste), Dianópolis (Sub-Região Nordeste), Arraias (Sub-Região Sudeste) e Paranã (Sub-Região Sudoeste), contou com a participação de técnicos de órgãos governamentais do Estado, prefeitos e membros dos governos locais, empresários locais e representantes de associações comunitárias que estabeleceram as bases de muitos dos Programas aqui indicados.

#### **IV – Estrutura de Gestão do Ped-Sudeste**

No contexto do Estado de Tocantins e em relação ao gerenciamento na Região Sudeste especificamente, já opera um modelo que, em linhas gerais, é bastante compatível com as novas tendências de atuação governamental e organização institucional, que se fundamentam sobretudo no conceito de “governança” ou bom governo. Tal conceito tem como referência central a idéia de que o mercado não opera em um vazio institucional, mas seus objetivos somente se realizam quando existem estruturas para lhe dar suporte. Tais estruturas são constituídas a partir de associações entre instituições governamentais e atores privados sendo que sua composição tem como objetivo a concretização de algum plano, programa ou projeto.

A governança é, portanto, a maneira como o poder é exercido na administração do desenvolvimento de uma região e se relaciona com a capacidade do governo de criar e manter um ambiente institucional que fomente o desenvolvimento sustentável.

Significa dizer que desenhar políticas e programas corretos não é mais suficiente, sendo preciso criar ambiente institucional que facilite a concretização dessas políticas. Diante de tais condições é lícito imaginar a necessidade de articulações entre as instituições do poder público, em todos os seus níveis, sejam eles de decisão ou de execução, organizações sociais,

partidos políticos, lideranças comunitárias e empresários, no sentido de se alcançar determinado objetivo estratégico, como é certamente o caso do Sudeste do Tocantins.

O Governo do Tocantins estabeleceu uma divisão regional, que na prática cria verdadeiras regiões programadas, com coordenações específicas para cada caso. No caso do Sudeste, temos o PROSUDESTE, com uma coordenadoria específica vinculada ao SEBRAE-TO, e subordinada à SEPLAN-TO. Neste contexto, à Coordenação Executiva do PED-SUDESTE caberá necessariamente a coordenadoria do PROSUDESTE, que se valerá dos instrumentos disponíveis, bem como dos arranjos institucionais necessários que permitirão a formação de redes de apoio institucional. Nestes termos, a coordenação trabalhará em duas grandes linhas articuladas. Por um lado, deverá dispor de um processo de acompanhamento de programas e projetos e, por outro, deverá contar com uma sistemática de articulação extremamente eficiente. A articulação poderá ser concretizada tendo em vista a utilização de “fóruns” temáticos, com participação de entidades diversas interessadas no tema em questão, e ainda “fóruns” com objetivo de remover dificuldades relacionadas com programas ou projetos.

O objetivo é estabelecer um modelo de gestão específico para os EIXOS ESTRATÉGICOS e para os PROGRAMAS indicados no PED-SUDESTE. O modelo, tanto quanto possível, considera a estrutura já existente para o gerenciamento do PROSUDESTE, que funciona basicamente com uma coordenação geral e 4 gerentes atuando nos municípios centrais de Natividade, Dianópolis, Arraias e Paranã.

Esta estrutura, que se apóia essencialmente nos "Fóruns Regionais", normalmente conta com uma participação efetiva das diversas secretarias estaduais que, em última análise, são os principais instrumentos executivos do PROSUDESTE. Significa que já existe uma sistemática de trabalho e cooperação entre organismos estaduais e regionais, como foi observado em alguns fóruns realizados nas Sub-Regiões. Com a entrada em cena do PED-SUDESTE parece necessário estabelecer, em princípio, um “fórum” permanente de avaliação do Plano como base para acompanhar a sua Execução, assim como formalizar uma sistemática de gerenciamento específico, tendo em vista os 5 Eixos Estratégicos propostos.

Além disso, é necessário expandir o funcionamento de “fóruns” específicos, de caráter temático, de modo a comprometer os agentes executivos com programas e projetos específicos. Por exemplo, diante da gravidade dos problemas de esgotamento sanitário e dos programas propostos, cabe à iniciativa do PROSUDESTE, organizar um “fórum” com participação essencial da SANEATINS (Órgão responsável pelo abastecimento e água do Estado do Tocantins) e a presença de representantes das prefeituras, associações comunitárias,

organismos não governamentais e instituições do setor público, no sentido de comprometer o organismo responsável pelo setor com metas previstas no PED-SUDESTE, obtendo dados que permitam eliminar pontos de estrangulamento dos programas em execução.

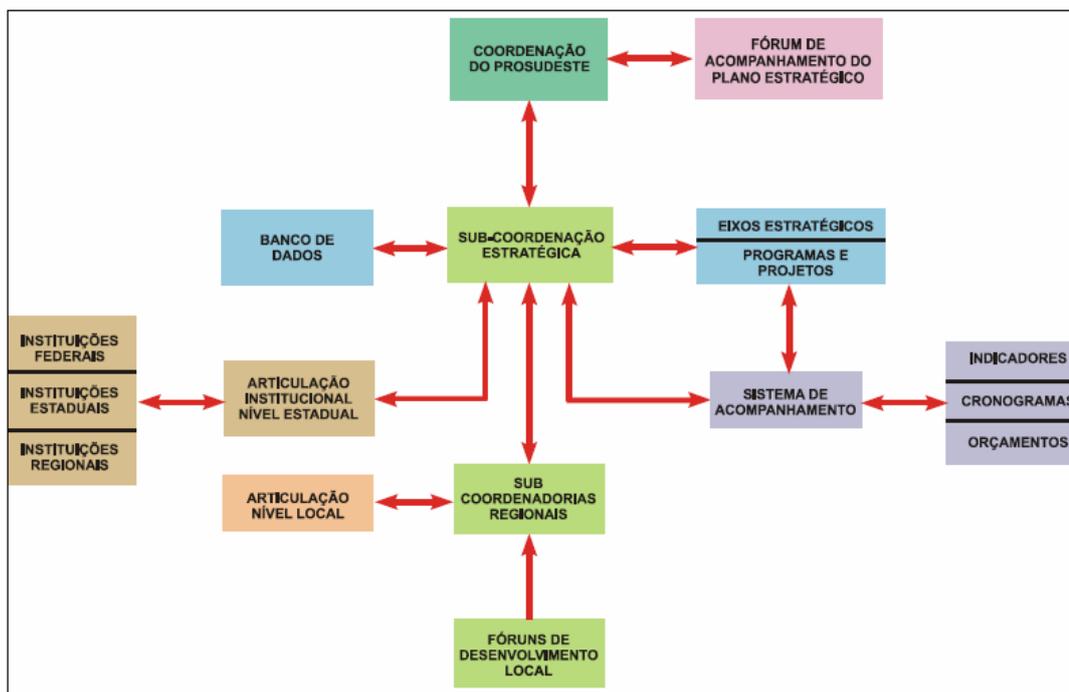
Concomitantemente, há algumas dificuldades, entre elas o fato de que todas as ações executadas no Sudeste são realizadas pelos mais diversos organismos estaduais, municipais e federais. Neste contexto, dificilmente estas ações poderão ter alguma coordenação regional. Entretanto, é possível estabelecer um modelo de acompanhamento das ações que possa ser repassada à coordenação do PROSUDESTE, que por sua vez, poderá dar um tratamento sistemático a tais informações, de modo a informar periodicamente à SEPLAN-TO como anda a execução do Plano, sendo que a SEPLAN-TO tem a necessária capacidade de articulação com organismos federais e estaduais.

A idéia é que cada Eixo Estratégico tenha um gerente que possa, antes de tudo, acompanhar e avaliar continuamente os programas propostos ou as ações (projetos) que estão sendo desenvolvidos em qualquer nível de governo. Neste contexto, diante da dimensão da Região Sudeste e da gravidade dos seus problemas, parece importante remarcar a noção de que o gerenciamento geral feito pela coordenadoria do PROSUDESTE tem um caráter estratégico.

Assim, a proposta de gestão do PED-SUDESTE pressupõe a formação de uma sub-coordenadoria estratégica, diretamente subordinada à coordenação do PROSUDESTE, que trabalharia como elemento central de todo o organograma, mas cuja função principal seria o acompanhamento da execução do Plano, utilizando os “Eixos Estratégicos” como referência básica, sendo que os principais indicadores neste caso, de acompanhamento estratégico, seriam o PIB regional e o IDH regional.

Quanto ao acompanhamento dos programas e projetos, a exigência são indicadores mais específicos, enumerados anteriormente. Além disso, a coordenadoria estratégica ainda conta com um banco de dados geo-referenciados sobre a Região, o que permite visualizar o contexto regional. As sub-coordenadorias regionais continuariam exercendo seu papel a nível local, funcionando como elementos de captação dos problemas locais e avaliadores dos reflexos da execução de programas em relação aos interesses da população. A figura 5 apresenta um fluxograma esquemático que representa, de modo sumário, a possível estrutura para gerenciamento do PED-SUDESTE no contexto da estrutura atual.

**Figura 5 – Estrutura Sumária para gerenciamento do PED Sudeste**



## V - Conclusões

O objetivo deste trabalho foi dar uma visão global da metodologia utilizada para a elaboração de um Plano Estratégico a nível regional.

Mesmo atentando para o fato de que nos últimos 30 anos o Planejamento Regional no Brasil e, especialmente, na Amazônia Legal, como instrumento de atuação dos governos passou por uma profunda crise, considerou-se que os novos instrumentos disponíveis na gestão e no planejamento estratégico poderiam ocupar esta lacuna, incorporando os avanços da gestão pública e contornando os erros cometidos no passado recente.

Normalmente, os governos tendem a ser muito dispersos na definição de seus objetivos e consequentemente nos seus gastos. O Plano Estratégico tem, entre outros aspectos, a virtude de estar limitando, acordando e definindo determinados objetivos, que devem ser seguidos e adaptados ao longo da história. Mais uma vez, é importante afirmar que a rapidez com que as mudanças ocorrem induzem a necessidade de se ter claro onde se pretende chegar.

Por fim, outra questão que tradicionalmente não tem merecido muita atenção nas agendas governamentais é o que se refere à avaliação dos resultados das políticas públicas. O Tocantins por ser um Estado cuja criação é ainda relativamente recente, possui a oportunidade

de estar melhor avaliando os impactos das diferentes políticas e implementação de infraestrutura física em áreas até então populacionalmente pouco ocupadas e/ou muito carentes.

Os instrumentos de avaliação e acompanhamento poderiam ser um bom caminho para a criação, manutenção ou modificação da gestão a nível regional e Estadual.

## **VI - Bibliografia**

FERREIRA, Frederico P. M. e PIRES, Priscila de Campos S. “A expansão da agricultura moderna no Sudeste do Tocantins e seus impactos na sustentabilidade dos pequenos municípios: o caso de São Valério, Santa Rosa e Silvanópolis” *Redes – UNISC, Santa Cruz do Sul RS*, v. 10 n. 1 jan./abr. 2005.

BARQUERO, Antonio Vázquez. “Desenvolvimento Endógeno em tempos de Globalização”, Porto Alegre, Ed.UFRGS 2002.

MACROPLAN, “Revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI” mimeo, Belo Horizonte, 2006.

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento, “Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional”, Brasília, Editora Universa, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. “Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste planejamento e conflito de classes”, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.

PINTO, Maria Novaes (org.). *Cerrado*, Brasília, Edunb, 2ª edição 1994.

SEN, Amartya “Desenvolvimento como Liberdade”, São Paulo, Cia das Letras, 1999.

TOCANTINS. “Plano estratégico de desenvolvimento do sudeste do Estado do Tocantins“. , Palmas, Seplan/TO, Sebrae/TO, 2004

\_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento (SEPLAN/DPL). *Fundamentos e Diretrizes para o Desenvolvimento Regional: Região Sudeste*. Palmas, SEPLAN, 1996.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Planejamento (SEPLAN/DPL) & Serviço de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE-TO - Unidade de Desenvolvimento Local. *Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentado do Sudeste do Estado do Tocantins - ProSudeste*. Palmas, 2001.

\_\_\_\_\_. I Fórum de Planejamento Regional: *Relatório das Oficinas de Planejamento Regional*. Documento Interno. Palmas, SEPLAN, 2000.

\_\_\_\_\_. SEBRAE-TO. *Diagnósticos participativos, Planos de Desenvolvimento Local e Agendas Locais dos 23 municípios, produzidos pelos Fóruns Municipais criados pela metodologia DLIS (Desenvolvimento Local Integrada e Sustentável)*.