



**DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO:  
APLICAÇÕES PARA O SUDESTE DO TOCANTINS**

**REGIONAL DEVELOPMENT AND STRATEGIC PLANNING: THE TOCANTINS  
SOUTHEASTERN EXPERIENCE**

**DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: EL CASO DEL SUDESTE DE  
TOCANTINS**

**Frederico Poley Martins Ferreira, Dr.**

Fundação João Pinheiro/Brazil  
[frederico.poley@fjp.mg.gov.br](mailto:frederico.poley@fjp.mg.gov.br)

**RESUMO**

Este trabalho tem como objetivos, dados os contextos econômicos e sociais do Estado do Tocantins, a descrição e a discussão do processo metodológico de elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento para a Região Sudeste do Tocantins. Essa Região composta por vinte e três municípios tradicionalmente foi caracterizada pelo isolamento e pelas baixas densidades demográficas. No entanto, na última década, esse espaço tem passado por intensos processos de transformação socioeconômica. Isso tem gerado novos desafios para as políticas públicas e também para a sociedade local, tanto no que se refere às novas oportunidades de crescimento econômico, como também no aprofundamento e no surgimento de novos problemas. Nesse sentido, houve a necessidade da aplicação de um instrumento de planejamento que permitisse além do gerenciamento das mais diversas necessidades, a garantia da qualidade de vida dos habitantes presentes e futuros da Região. Assim, metodologicamente, o plano teve a preocupação de integrar conceitos como os do planejamento estratégico, o de sustentabilidade, incluindo-se aí também a preocupação com o desenho de processos de gestão regional.

**Palavras-chave:** Planejamento estratégico; gestão regional; sustentabilidade

**ABSTRACT**

This article intends to show, given the economic and social contexts of the Tocantins state, a methodological discussion about how a strategic development plan was developed. Composed by twenty three municipalities Tocantins's Southeast Region has been traditionally characterized by its insulation and low demographic density. But during the last decade, this Region has presented an intense process of socioeconomic transformations. Those changes have created new challenges to the public policies and also to the local society, In this way there was a demand to apply a planning tool what was not only directed to sort out problems but also to assure quality of life for their actual and future inhabitants. In sum, among others aspects, the plan's methodology also concerned to integrate some concepts such as sustainability and regional management process.

**Keywords:** Strategic planning; regional management; sustainability

## RÉSUMEN

Este estudio tiene como objetivo, la descripción y la discusión del proceso metodológico de la preparación de un plan de desarrollo estratégico regional para la Región Sureste de Tocantins. Esta región, posee veintitrés ciudades se ha caracterizado tradicionalmente por el aislamiento y por la baja densidad de población. Sin embargo, en la última década, este espacio ha sido objeto de intensos procesos de transformación socio-económica. Esto ha generado nuevos retos para la política pública y también a la sociedad local, tanto en relación a las nuevas oportunidades para el crecimiento económico, así como en la profundización y el surgimiento de nuevos problemas. En este sentido, hubo la necesidad de aplicar una herramienta de planificación que permite gestionar las diversas necesidades, garantizando la calidad de vida a los habitantes actuales y futuros de la región. Por lo tanto, metodológicamente, se busca con el plan integrar los conceptos como la planificación estratégica, la sostenibilidad, incluyendo también la preocupación con el diseño de los procesos de gestión regional.

**Palabras clave:** Plan de desarrollo estratégico; gestión regional; sostenibilidad

## 1 INTRODUÇÃO

No Tocantins, historicamente, nenhuma frente de ocupação gerou sustentabilidade econômica ou ambiental. Normalmente a abertura de novas áreas agrícolas e conseqüentemente a ocupação do espaço culminou numa rede urbana composta por pequenas cidades pouco integradas entre si, com uma infraestrutura bastante precária.

Já durante a década de 1960, as mudanças econômicas advindas com a construção da Rodovia Belém-Brasília, alterou, ainda mais, a já frágil estrutura socioeconômica vigente. Deslocando definitivamente o desenvolvimento e a ocupação do antigo Norte Goiano (hoje Tocantins) para as áreas de melhor acesso, próximas a essa rodovia. Nesse contexto, o Sudeste do Tocantins acabou permanecendo isolado das inovações econômicas e sociais, basicamente por falta de comunicação e transporte que o interligasse às áreas mais dinâmicas do próprio Estado 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 da Bahia e do Noroeste de Goiás.

Foram as atividades agrícolas de pequena escala, com uma produção voltada para subsistência familiar que persistiram no tempo. Tais ocupações podem ser caracterizadas como sendo de baixa produtividade e que se utilizam, basicamente, do trabalho familiar e/ou temporário com baixa utilização de inovações tecnológicas e conseqüentemente com baixo valor agregado, gerando pouca renda e caracterizando historicamente a Região como sendo economicamente estagnada e com elevadas taxas de emigração populacional.

No entanto, principalmente com a criação/emancipação do atual Estado do Tocantins em 1989 ocorreu uma significativa melhora nos acessos que serviam a Região Sudeste. Houve a pavimentação e a reconstrução de pontes, rodovias, eletrificação rural, desenvolvimento dos meios de comunicação que acabaram por permitir uma maior integração do Sudeste Tocantinense com a nova capital Palmas e com outras unidades da federação,

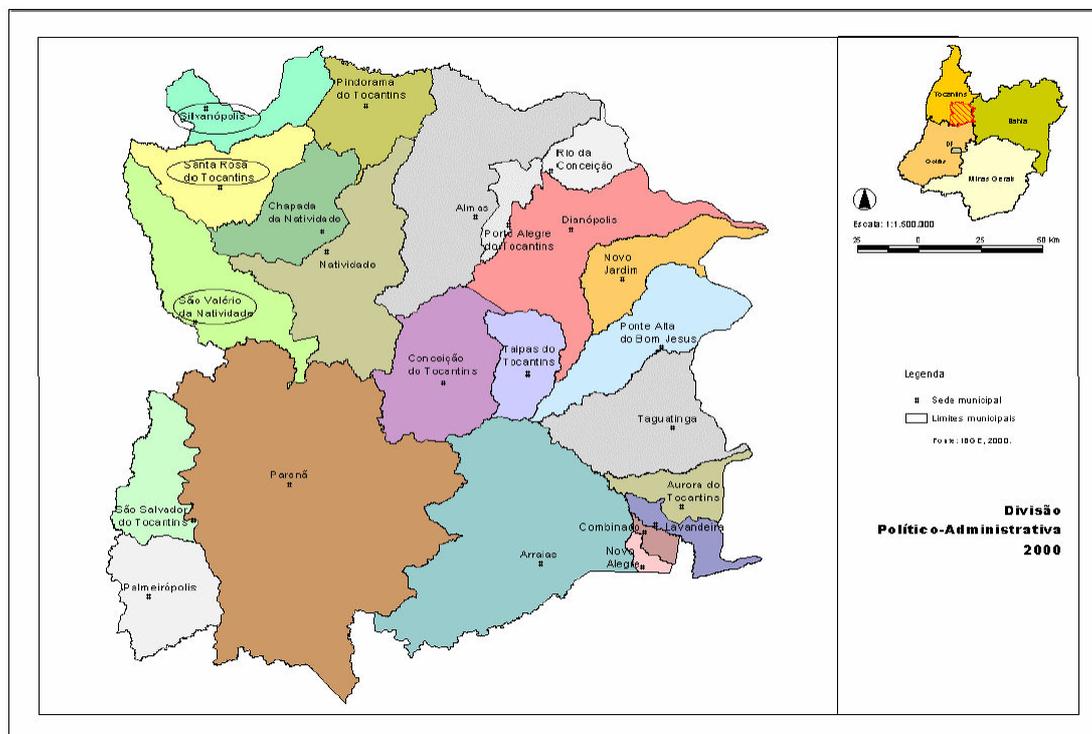
principalmente com o Oeste da Bahia, o Distrito Federal e o próprio Estado de Goiás. Tal integração, combinada com as baixas densidades demográficas e, até então, o baixo valor das terras contribuiu para atrair investidores e promover a transição de uma economia agrícola tradicional para uma com características mais modernas

Nesse contexto, inicia-se a abertura de novas áreas voltadas para uma agricultura com alto conteúdo tecnológico (cultivo de soja, sorgo, milho, etc), causada, principalmente devido ao transbordamento da frente agrícola moderna do Oeste da Bahia (município de Barreiras e região). Caracterizada por um processo de produção em grandes propriedades e intensivo em maquinarias.

Basicamente essas rápidas mudanças estruturais nos padrões de desenvolvimento, o primeiro tradicional e arcaico e o segundo moderno e com alta produtividade, justificaram a necessidade da elaboração de um Plano de ordenamento econômico e social que procurasse incluir e discutir em sua metodologia conceitos mais modernos de gestão e planejamento estratégicos.

Frente a esse quadro, o Governo do Estado do Tocantins, através da Secretaria de Estado do Planejamento e Meio Ambiente – SEPLAN-TO, em convênio com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Tocantins – SEBRAE-TO, desenvolveu o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sudeste do Tocantins – PED Sudeste, que inclusive contou com a participação das prefeituras dos 23 municípios da Região. As ações propostas nesse Plano procuraram 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 procurou traduzir um acordo estabelecido entre as diversas instituições locais e estaduais, que participaram direta e indiretamente de sua elaboração, identificando necessidades, possibilidades e oportunidades

de transformação da Região Sudeste, sobretudo no que se refere aos investimentos em infraestrutura econômica e social já realizados e ou projetados para a região.

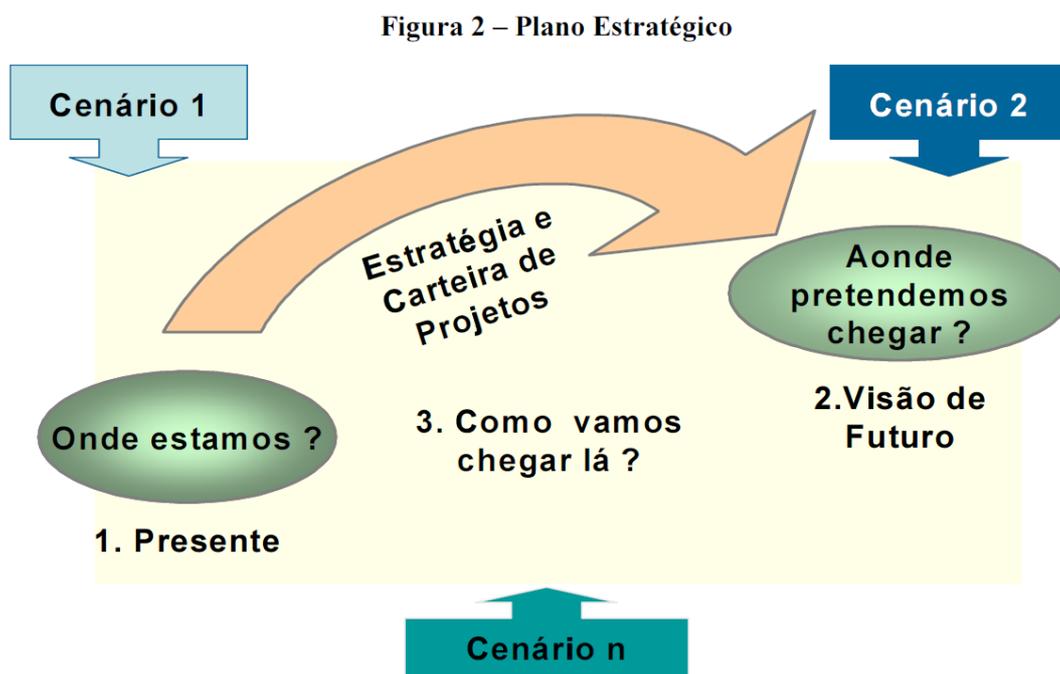
## 2 ALGUNS CONCEITOS UTILIZADOS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO

### 2.1 O que é o Plano

Inicialmente, é interessante observar que 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, sobe condições de incerteza” (MACROPLAN, 2006).

Nesse sentido, os planos estratégicos procuram organizar as incertezas quanto ao futuro. 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 repensando e monitorado, sendo um instrumento dinâmico.

Dessa maneira o Plano estratégico procura definir opções estratégicas, que representam as ênfases e os rumos escolhidos para o desenvolvimento sustentável da Região Sudeste no sentido de se estabelecer uma visão de futuro. Essas opções são globais e seletivas, também significando renuncias e o que priorizar, ou por outro lado, o que não fazer.



Fonte: MACROPLAN (2006)

## 2.2 O Conceito de Desenvolvimento Sustentável

No que se refere ao conceito de desenvolvimento sustentável, o conceito 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 estritamente econômicas e algumas posturas mais radicais do movimento ambientalista.

Neste sentido, em relação especificamente à Região Sudeste do Tocantins, a questão da sustentabilidade está vinculada diretamente 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 ideia de uma agricultura sustentável revela a crescente insatisfação com as condições em que se desenvolve a chamada agricultura moderna. Indicando, cada vez mais, o desejo de implementação de práticas que, simultaneamente, obtenham um aumento constante da produção em grande escala, conservem os recursos naturais e imateriais e contribuam para melhorar as condições de vida da população local.

Dessa maneira, concluiu-se que a sustentabilidade do desenvolvimento nessa área vinculava-se diretamente ao que está acontecendo no campo e dessa maneira seria fundamentado em pelo menos sete pontos estratégicos, quais sejam: 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. (TOCANTINS, 2004)

Essas 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, (além, por exemplo apenas a produção de grãos como a soja e o milho) até mesmo como mecanismo de proteção contra pragas e contra variações excessivas de preços das commodities agrícolas nos mercados nacionais e internacionais.

No atendimento das necessidades sociais, as dificuldades maiores parecem estar na oferta de serviços de saúde, educação e na infraestrutura residencial. Além disso, é necessário que seja dada continuidade ao que se chamaram Fóruns Locais (Fóruns criados e mantidos a partir da aplicação de metodologias de participação local pelo SEBRAE-TO) como mecanismos de participação da população.

No que se refere à estruturação de um sistema urbano ou de redes de cidades (umas complementando as atividades econômicas e a prestação de serviços com as outras), 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. Nesse caso, surgem novas demandas, tanto no que se refere à infraestrutura física, como social, pois, muitas vezes, esse novo tipo de agricultura nessas localidades não gera ocupação para a maior parte da população local, muitas vezes, pouco qualificada e que nesse processo acaba por vender suas pequenas propriedades no campo, indo morar nas cidades. (FERREIRA, PIRES, 2005)

Paralelamente em um contexto de sustentabilidade econômica, social e ambiental, torna-se importante considerar as diferenciações existentes nos espaços sub-regionais, 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 da ocupação de novos espaços.

Finalmente há um aspecto de fundamental importância, para o desenvolvimento e para a sustentabilidade de qualquer atividade, que é a adoção de inovações tecnológicas. Frequentemente, as inovações são produzidas nos países e regiões centrais e se difundem para o resto do mundo através de canais de informação especializados. No caso brasileiro, as inovações como as da agricultura, normalmente tendem a serem adotadas, inicialmente, nas regiões mais dinâmicas, que possuem condições operacionais maiores e mais complexas, para depois serem difundidas para outras áreas.

Nesse contexto, a manutenção a nível regional de um sistema educacional que seja capaz de compreender, adotar, difundir e ou mesmo modificar as inovações já estabelecidas em outras regiões passa a ser extremamente estratégico.

### **2.3 Desenvolvimento Sustentável e Planejamento Estratégico**

A sustentabilidade como conceito que também se relaciona com a permanência efetiva do desenvolvimento no longo prazo, deveria ser considerada segundo dois aspectos: Como um paradigma do desenvolvimento e como “princípio” do planejamento em si, estando ambos os aspectos totalmente inter-relacionados. A sustentabilidade deveria ser incorporada ao nível estratégico do planejamento e, por extensão, deveria também ser colocada como um marco referencial das ações indicadas para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, a sustentabilidade possui objetivos que são fundamentais e comuns na concepção do planejamento estratégico seriam eles: a hierarquia de objetivos, abrangência e organização. Tanto no âmbito da sustentabilidade como no âmbito do planejamento estratégico almeja-se obter o máximo de resultado com a melhor alocação de esforços e recursos.

As ações do planejamento devem ser formuladas segundo os princípios da eficiência, que se relaciona 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 nesse conjunto de princípios que a sustentabilidade permeia o planejamento estratégico. Nesse sentido, no que se refere ao desenvolvimento regional do Sudeste do Tocantins, a sustentabilidade do planejamento estratégico estará garantida quando o desenvolvimento alcançado for efetivo no longo prazo.

Para que isso ocorra, 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.

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.

### 3 PRINCÍPIOS QUE NORTEARAM A ELABORAÇÃO DO PLANO

Tendo essas discussões teóricas metodológicas em mente, a elaboração do PED Sudeste passou por quatro fases: Um primeiro momento de aproximação para conhecimento da realidade regional, Um segundo om a identificação de temas críticos para o desenvolvimento. Uma terceira fase com a proposição dos programas para alavancar o desenvolvimento da Região e, por fim, o estabelecimento de um modelo de gestão do plano. Por sua vez essas fases foram classificadas ou reagrupadas 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 tocantinense. A seguir serão destacados os pontos mais relevantes da metodologia para cada um desses 3 níveis:

#### 3.1 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 futuro desejado.

Este objetivo foi definido a partir da aplicação da Ferramenta/Matriz FOFA (onde são identificados os pontos fortes, as oportunidades, os pontos fracos, e as ameaças para o desenvolvimento regional). Esse procedimento, que pode se chamar de diagnóstico estratégico, se dirigiu ao todo da Região e se baseou na análise de dados secundários, visitas dos técnicos responsáveis pela elaboração do Plano, entrevistas e reuniões com instituições públicas e privadas locais, empresários, produtores e líderes comunitários.

A partir dessas 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 entram o desenvolvimento regional. Problemas-chave seriam aquelas variáveis que, numa larga cadeia de relações de causa e efeito, são identificadas como ponto de partida para as análises e proposições.

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 série de incapacidades 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 gerar renda.

Nesse caso, o conceito de problema-chave vai de encontro às ideias de SEM (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.

Dessa 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.

Dessa maneira, um objetivo central é definido em função da construção do Cenário Futuro (onde queremos chegar) desejado, significando o ponto aonde 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 conceito de desenvolvimento sustentável utilizado.

### 3.2 Nível Tático

Conceitualmente o nível tático estabelece a decomposição do objetivo central estabelecido em objetivos específicos que visam aperfeiçoar determinadas áreas de resultados. Devido à gravidade e a extensão dos entres ao desenvolvimento da Região Sudeste, estes objetivos específicos se constituem em prioridades como condição para se atingir o objetivo central condensado. 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 que maneira 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. Complementarmente 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 final.

### 3.3 Nível Operacional

O nível operacional estabelece os meios e os instrumentos pelos quais os objetivos específicos serão alcançados. Nesse nível procura-se definir como se chegar na situação almejada. 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 a prescrição dos instrumentos que se sejam 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.

No caso do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sudeste do Tocantins, ele traz como instrumentos prescritivos uma gama de Programas, vinculados quanto ao seu objetivo final e que dão origem a Projetos específicos em cada área de ação. Nesse nível são definidas também como se implantar a gestão estratégica do Plano.

De qualquer maneira além desses instrumentos técnicos considerou-se que determinados comportamentos dos atores sociais, dos stakeholders e mesmo da população em geral deveriam ser incentivados, no sentido de se garantir o sucesso do Plano. Seriam eles: 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 as 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.

O Planejamento Estratégico deve ser considerado como um processo contínuo e sistemático onde a adaptação esteja incorporado ao seu processo. Nesse caso, o acompanhamento e o monitoramento dos resultados alcançados pelos programas definidos no PED Sudeste são fundamentais pois permitem 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.**

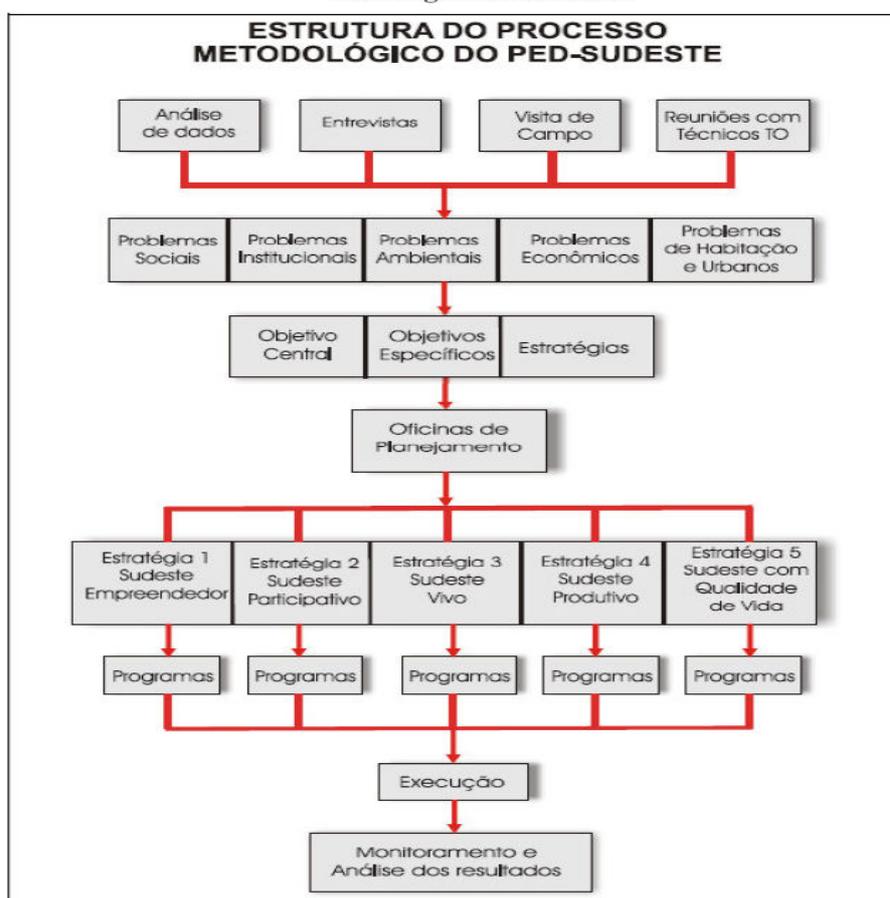


Figura 2 – Estrutura do Processo Metodológico do Plano de Desenvolvimento Estratégico do Sudeste.

A Figura 3 acima caracteriza, de modo sumário, o processo metodológico, iniciado pela a análise de dados regionais e municipais, passa pelo levantamento dos problemas e/ou temas críticos (diagnóstico sumário), elabora o objetivo geral e os objetivos específicos e finalmente se concretiza com os eixos estratégicos e programas e 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.

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

Essa 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. Esses objetivos foram estabelecidos da seguinte maneira:

O objetivo central – “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”. (TOCANTINS, 2004).

Devido à gravidade e o alcance das carências enfrentadas pela Região Sudeste alguns objetivos específicos se mostram prioritários, inclusive como condição prévia para se atingir o Objetivo Central proposto. Esses objetivos específicos seriam os seguintes: Fortalecer a capacidade da população em desenvolver suas potencialidades; Efetivar uma maior integração entre as esferas públicas e comunitárias. Aumentar a produtividade e a competitividade dos produtos da Região Sudeste; Elevar os níveis de qualidade de vida dos moradores locais.

#### **4 COMO FORAM DEFINIDOS OS EIXOS ESTRATÉGICOS E AS ÁREAS/PROGRAMAS PRIORITÁRIOS**

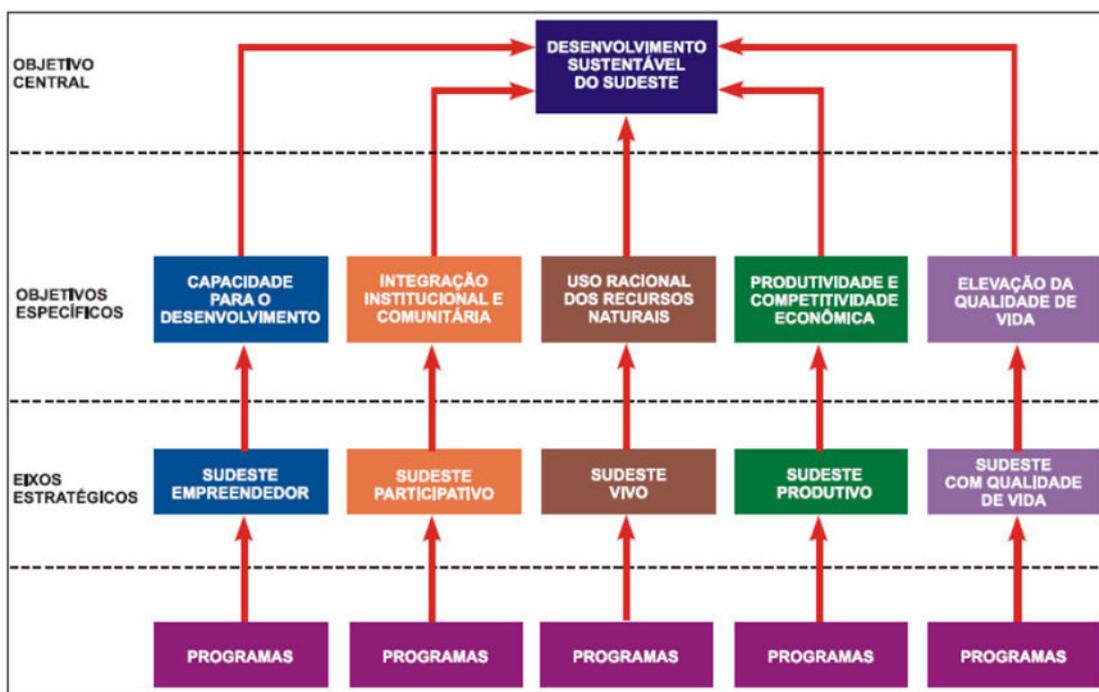
A partir do estabelecimento do objetivo central e dos objetivos específicos foram desdobrados os chamados eixos estratégicos do Plano e que procuraram cobrir todos os aspectos que foram apontados como problemáticos no Sudeste, a partir dos eixos estratégicos foram propostos programas nas mais diversas áreas para superação dos problemas existentes.

Foram definidos os seguintes eixos estratégicos: 1. Sudeste Empreendedor - Reestruturação do Ensino Fundamental e Médio e melhoria da acessibilidade às escolas. Ensino de Jovens e Adultos. 2. Sudeste Participativo – Fortalecer as instituições públicas e as estruturas político-administrativas municipais com 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. 3. Sudeste Vivo – Promover o uso racional dos recursos naturais hídricos, minerais e florestais, oferecendo tecnologias alternativas aos usos que degradam o meio ambiente. Instrumentalizando a Região para o acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais. Dotar as autoridades ambientais dos meios necessários para exercer o poder de regular o uso dos recursos naturais e cobrir usos que degradam o meio ambiente. Recuperação do patrimônio natural da Região, principalmente nas áreas já degradadas. 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 as micro e pequenas empresas urbanas na viabilização e expansão de seus negócios. Regularizar a propriedade e titulação das terras rurais. Desenvolver de forma organizada e racional a atividade turística na Região. Recuperar e reorganizar a estrutura de armazenamento de produtos agropecuários. Ampliar a infraestrutura de transportes, energia e comunicação. 5. Sudeste com Qualidade de Vida – Procura a melhoria do quadro geral de saúde a partir de ações preventivas, de orientação e informação, além da requalificação dos profissionais na área de saúde. Reestruturação da rede de atendimento de saúde do Sudeste. Ordenar e regularizar a ocupação das cidades centrais das sub-regiões. Propiciar meios para a melhoria de habitação e das moradias urbanas e rurais, promovendo melhores condições de esgotamento sanitário nas áreas urbanas e rurais, além do tratamento adequado do lixo doméstico e hospitalar nas áreas urbanas. 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.

A maneira como foram pensados esses eixos estratégicos pode ser observada na Figura 4 abaixo.

Figura 4 - Estrutura dos Objetivos e Eixos Estratégicos



Após serem definidos os Eixos Estratégicos, foi sugerida uma carteira de Programas para cada Eixo. Os programas procuram atuar sobre os problemas identificados como chave e que implicam em extensos efeitos negativos no sistema regional. Assim, procura-se obter uma progressão de efeitos positivos com capacidade de provocar mudanças qualitativas sobre o sistema, sem dispêndios desnecessários de recursos. Cada programa

corresponde a um conjunto de necessidades detectadas pelo diagnóstico regional realizado com base nos problemas detectados na Região Sudeste e das demandas colocadas pelos participantes das Oficinas de Planejamento. Essas Oficinas, realizadas nas sedes das quatro sub-regiões previamente definidas no diagnóstico, a saber, Natividade (Sub-região Noroeste) Dianópolis, (Sub-região Nordeste), Arraias (Sub-região Sudeste) e Paranã (Sub-região Sudoeste) contou com a participação de técnicos dos órgãos do governo federal e estadual, empresários, representantes de associações locais e técnicos das prefeituras .

Operacionalmente, cada programa foi organizado em um conjunto de fichas explicitando o seu objetivo, a sua prioridade, área de abrangência, linhas de crédito oficiais e privadas disponíveis, além de algumas outras informações que se considerava relevantes.

## **5 ESTRUTURA DE GESTÃO DO PED SUDESTE**

O mercado não opera em um vazio institucional, seu desenvolvimento somente se realiza quando existem estruturas governamentais, políticas e sociais para lhe dar suporte. Em última instância, tais estruturas são constituídas a partir de associações entre os diversos atores públicos e privados.

A governança de um plano de desenvolvimento regional se daria através da maneira como o governo e os demais atores regionais conseguem criar e manter um ambiente institucional que fomente o desenvolvimento através das ações priorizadas no planejamento.

Significa dizer que desenhar políticas e programas tecnicamente corretos não é suficiente, sendo preciso criar ambiente institucional propício. 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.

De imediato o Governo do Tocantins estabeleceu uma divisão regional, que na prática cria verdadeiras Regiões Programas, com coordenações específicas para cada caso. Nesse contexto, a Coordenação Executiva do PED Sudeste caberá necessariamente a coordenação dessas Regiões Programas, que se valerá dos instrumentos disponíveis bem como dos arranjos institucionais necessários que permitirão a formação de redes de apoio institucional. Nesses termos a coordenação deverá dispor de um processo de acompanhamento de programas e projetos e deverá contar com uma sistemática de articulação extremamente eficiente. Essa articulação poderá ser concretizada tendo em vista a utilização de fóruns temáticos, com a participação de entidades diversas interessadas no tema em questão, e ainda fóruns com o objetivo de remover dificuldades relacionadas com programas ou projetos.

Sugere-se ainda estabelecer um modelo de gestão específico para os Eixos Estratégicos e para os programas indicados no PED Sudeste. O modelo, tanto quanto possível, consideraria a estrutura já existente para o gerenciamento do Prosudeste já existente (Coordenadoria das Regiões Programa do Estado do Tocantins), que funciona, basicamente, com uma coordenação geral e 4 gerentes atuando nos municípios centrais de Natividade, Dianópolis, Arraias e Paranã.

Essa estrutura normalmente conta com uma participação efetiva das diversas Secretarias Estaduais que, em última análise, são os principais órgãos executivos. Com a entrada em cena do PED Sudeste, parece necessário estabelecer, em princípio, um fórum permanente de avaliação do Plano. Esse fórum iria acompanhar a execução do Plano, assim, como formalizar uma sistemática de gerenciamento específico, tendo em vista os cinco Eixos Estratégicos.

Além disso se propõe a expansão o funcionamento de fóruns específico de caráter temático, de modo a comprometer os agentes executivos com os programas e ações específicas. Por exemplo, diante da gravidade dos problemas de esgotamento sanitário, cabe organizar um fórum com a participação obrigatória da SANEATINS (Órgão responsável pelo abastecimento de água do Tocantins) e a presença de representantes das prefeituras, associações comunitárias, organismos não governamentais e instituições do setor público, no sentido de comprometer essa instituição responsável com as metas previstas no PED Sudeste, obtendo dados que permitam eliminar pontos de estrangulamento dos programas em execução.

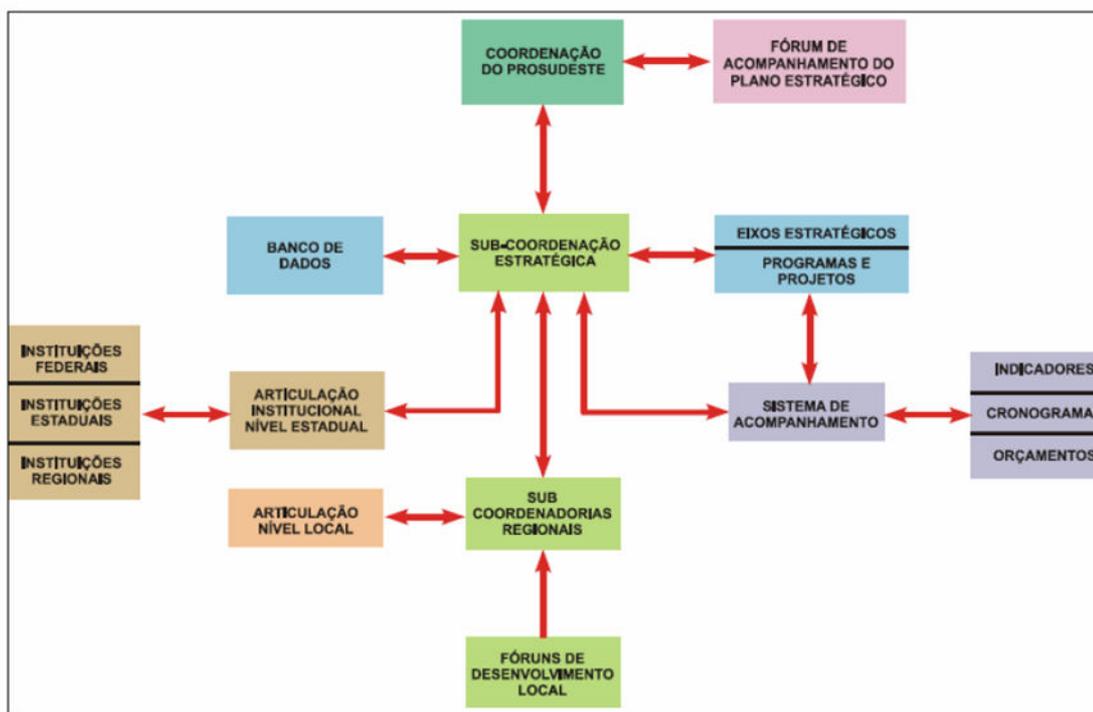
Concomitantemente, existem dificuldades a serem superadas, principalmente no que se refere à sobreposição de órgãos executores para determinadas ações (diferentes instituições em diferentes níveis de governo, realizando as mesmas ações). Em grande medida essa situação pode ser superada com a centralização da coordenação do Plano, que informaria e acompanharia o desenvolvimento da execução de forma que não haja duplicação de esforços.

Uma outra proposta é que cada Eixo Estratégico teria um gerente que possa, antes de tudo, acompanhar e avaliar continuamente os programas propostos ou as ações que estão sendo desenvolvidas em qualquer nível de governo.

Quanto ao acompanhamento e avaliação da eficácia dos programas se propõe a elaboração de indicadores bem específicos, como, por exemplo, a criação de Índices de Desenvolvimento Humano e Regional. Procurando diagnosticar problemas e conseqüentemente gerar correção de rumos. Além disso, como subproduto do PED Sudeste a Região já conta com um banco de dados bastante completo, inclusive georeferenciado.

A Figura 5 fornece uma visão geral de como foi planejado o processo de gerenciamento do PED Sudeste.

Figura 5 – Estrutura Sumária para gerenciamento do PED Sudeste



## 6 CONCLUSÕES

Fundamentalmente, o principal objetivo desse trabalho foi descrever as motivações, as etapas e as proposições além de dar uma visão global da metodologia utilizada para a elaboração de um Plano Estratégico regional. Procurou-se registrar as principais etapas seguidas e os problemas e princípios que nortearam essa experiência.

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 de sua execução. É importante afirmar que a rapidez com que as mudanças ocorrem induz à necessidade de se ter claro onde se quer chegar e como isso será alcançado.

Por fim, outra questão que tradicionalmente não tem merecido muito atenção nas agendas governamentais é o que se refere à avaliação de 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 de suas diferentes políticas e também da implementação de infraestrutura em áreas até então populacionalmente pouco

ocupadas e/ou muito carentes. Nesse caso, os instrumentos de avaliação e acompanhamento poderiam ser um bom caminho para a criação, manutenção ou modificação da gestão a nível regional. Mesmo que na estrutura proposta para o PED Sudeste não tenha havido uma estrutura específica para a realização da avaliação. Pode-se considerar que ela poderia perpassar todas as etapas.

Sem dúvida, no futuro, mais do que a elaboração do Plano, propriamente dito, os maiores desafios estarão na sua implementação e na difusão da sua importância junto à população, que em última análise seria a mais afetada por suas ações.

---

Artigo submetido para avaliação em 13/03/2008 e aceito para publicação em 28/11/2011

---

## REFERÊNCIAS

- BARQUERO, Antonio Vázquez, **Desenvolvimento Endógeno em tempos de Globalização**, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2002.
- BERMAN, Evan M. & KOROSSEC, R. Planning to coordinate and coordinating the plan: Evidence from local governments **The American Review of Public Administration**, vol. 35, n. 4, p. 380-401, 2005.
- BERRY, F. S. & WCHSLER, B. State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey, **Public Administration Review**, n 55, p. 176-189, 1995.
- FERREIRA, Frederico P. M. & BRANDÃO, Arnaldo B. Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional: Uma experiência para o Sudeste do Tocantins. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12, 2007, Belém. **Anais...**, Belém, 2007.
- FERREIRA, Frederico P. M. & PIRES, Priscila de C. 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.
- ANSOFF, H. I. DECLERCK, R. P. & HAYES, R. L. **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**, São Paulo: Ed. Atlas, 1981.
- MACROPLAN, **Revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**. Belo Horizonte: Mimeo, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – MPO, **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília: Editora Universa, 1997.
- OLIVEIRA, Francisco de **Elégia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.
- RODRIGUES, E. D. & LEITE, F. T. Planejamento Estratégico – uma oportunidade para a participação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v.1, n. 13, jan/jun, p.32-45, 2006.
- SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**, São Paulo, Cia das Letras, 1999.

SEBRAE – TO SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA DO TOCANTINS **Diagnósticos participativos – Planos de Desenvolvimento Local e Agendas Locais dos 23 municípios, Fóruns Municipais – Metodologia DLIS (Desenvolvimento Local Integrado de Sustentável)**, Palmas, 2003.

TOCANTINS – GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS **Plano estratégico de desenvolvimento do Sudeste do Estado do Tocantins**, SEPLAN/TO, SEBRAE/TO, Palmas, 2004.

TOCANTINS – DIRETORIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN/DPL) **Fundamentos e diretrizes para o Desenvolvimento Regional: Região Sudeste**, Palmas, SEPLAN-TO, 1996.