

A APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS REGULATÓRIAS NA MELHORIA DA ATUAÇÃO DA SUDAM NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Governança e Controle da Regulação.

Aluno: Jefferson Medeiros dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Alex Gois Orlandi

Brasília-DF

Maior/2024

A APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS REGULATÓRIAS NA MELHORIA DA ATUAÇÃO DA SUDAM NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Aluno: Jefferson Medeiros dos Santos

Controladoria-Geral da União

Regulação, Desenvolvimento, Amazônia.

Resumo

O presente trabalho compreende um estudo descritivo sobre o uso de ferramentas regulatórias pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) na produção de regulamentos voltados para a operacionalização dos seus instrumentos de fomento, definidos no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia. O principal método de pesquisa foi a revisão bibliográfica sobre tema e o estudo de decisões produzidos pela entidade. Foi identificado que a Sudam não utiliza as ferramentas regulatórias atualmente em uso nas agências reguladoras e que o seu fardo regulatório é bastante reduzido. Os estudos indicam que o uso de ferramentas regulatórias pode otimizar o atendimento da missão e dos objetivos estratégicos da Sudam.

Introdução

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), na sua atuação como agência de planejamento e fomento regional, elabora normas e regulamentos a serem seguidos pelos interessados em investir em infraestrutura, serviços públicos, empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e atividades produtivas na Amazônia. Regula, ainda, a aplicação de recursos em pesquisa e desenvolvimento regional, sendo o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) o instrumento norteador das políticas regionais para a Amazônia.

O PRDA tem como instrumentos de fomento: a) o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); b) o Fundo Constitucional do Norte (FNO); c) os programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros para empresas instaladas na Amazônia Legal; e d) as transferências voluntárias para os municípios da região (PRDA - 2020-2023).

A Sudam define prioridades, requisitos, setores prioritários, localidades a serem atendidas e procedimentos a serem seguidos, ou seja, ela regula a atuação das empresas que desejam investir em projetos estruturantes e empreendimentos econômicos na região, disponibilizando fontes de recursos com condições e juros atrativos. Define, ainda, por meio do PRDA, políticas públicas a serem implementadas na busca do desenvolvimento regional.

Ressalta-se que a Sudam disponibiliza uma fonte de recursos oriunda do FDA que é própria para a atividade de pesquisa e desenvolvimento, fomentando a atuação da academia e de seus pesquisadores na perseguição de soluções para os problemas enfrentados para o desenvolvimento da região amazônica.

A Sudam regula a atuação dos atores envolvidos com o PRDA e a aplicação dos seus instrumentos de fomento (FNO, FDA, incentivos e convênios). Entretanto, não é possível afirmar que ela utiliza ferramentas regulatórias na sua atuação. Desta forma, surge o seguinte problema a ser respondido: **“O uso das ferramentas regulatórias possibilita a melhoria da atuação da Sudam no atendimento de sua missão institucional?”**.

Ante o exposto, cabe verificar se a Sudam utiliza ferramentas regulatórias na elaboração de normas e regulamentos e se a utilização dessas ferramentas possibilita melhoria no

atendimento de sua missão institucional e no seu relacionamento com os atores envolvidos no desenvolvimento regional da Amazônia.

No intuito de responder o problema formulado, foi desenvolvido o seguinte objetivo geral: **“Avaliar quais ferramentas regulatórias a Sudam utiliza ou poderia utilizar para melhoria de sua atuação no atendimento de sua missão institucional”**.

O objetivo geral foi subdividido nos seguintes objetivos específicos:

1. Demonstrar qual parte da produção regulatória da Sudam está voltada para atendimento de sua missão institucional;
2. Listar e descrever quais ferramentas regulatórias a Sudam utiliza ou poderá utilizar;
3. Identificar reflexos positivos no uso dessas ferramentas na atuação da Sudam para o desenvolvimento regional.

Desenvolvimento

1. METODOLOGIA

O trabalho corresponde a um estudo descritivo, o qual foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica da literatura sobre o tema, além de pesquisa documental sobre os atos produzidos pela Sudam. Os dados foram coletados no “site” da Sudam, tendo como foco uma análise qualitativa sobre: a) a produção regulatória da Sudam nos últimos cinco anos; b) a motivação que levou a produção de regulamentos; c) a existência de metodologia própria para produzir regulamentos; e d) a utilização de ferramentas regulatórias pela Sudam.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teoria da regulação

A princípio, é importante trazer a baile as definições que norteiam a teoria da regulação e suas principais vertentes para melhor entender o processo regulatório. Cabe esclarecer que o Estado, ao assumir o manto de Estado Regulador, tem como principal objetivo atuar para corrigir as falhas de mercado, primando pela competição entre os agentes econômicos e respeito ao direito à igualdade (Aranha, 2022).

Regulação, segundo Guerra (2014), compreende a atuação do Estado na supervisão, no estabelecimento de regras e na intervenção econômica, com o intuito de reduzir tensões e mitigar conflitos, buscando manter o processo econômico fluído e os mercados equilibrados.

Aranha (2022) afirma que:

A regulação [...] apresenta-se como um conjunto de disposições normativas e administrativas caracterizadas por seu caráter conjuntural de influência ou controle sobre o ambiente regulado mediante batimento entre resultados esperados e regulados efetivamente alcançados.

O Estado, por meio da regulação, busca corrigir falhas de mercado para que a economia funcione adequadamente, sem que a sociedade seja prejudicada por tais falhas. Essa regulação deve caminhar para um equilíbrio. As principais falhas de mercado são: i) Falhas de concorrência; ii) Externalidades; iii) Bens públicos; iv) Problemas de informação; e v) Mercados incompletos (Giambiagi e Além, 2000). Além das falhas de mercados, existem outros problemas regulatórios que demandam a necessidade da atuação do Estado regulador, tais como: falhas institucionais; riscos inaceitáveis e objetivos sociais (Guia de Análise de Impacto Regulatório da Anvisa, 2019). Segundo Ragazzo (2021):

[...] melhoria regulatória não é mais ou menos regulação, mas sim uma atuação governamental com foco em resultados. Para chegar ao ponto de equilíbrio do pêndulo (entre mais ou menos regulação), é indispensável uma metodologia de avaliação que permitisse comparar custos e benefícios.

Atualmente existem três teorias regulatórias que dominam as discussões sobre a atuação do Estado como agente regulador: a) teoria do interesse público (enfoque normativo); b) teoria da regulação econômica (enfoque positivo) e c) teoria do agente-principal (teoria positiva das instituições) (Baird, 2017).

a) teoria do interesse público: segundo essa teoria, o mercado encontra situações, em que ele não consegue resolver por conta própria, dificultando a apresentação de resultados eficientes para a sociedade, são as chamadas falhas de mercado. Nesses casos, cabe ao Estado utilizar a regulação como ferramenta para corrigir essas falhas, possibilitando melhores resultados e defendendo o interesse da coletividade, apresentando um enfoque normativo. Essa teoria se baseia em como as coisas “deveriam ser” (Stigler, 2004).

b) teoria da regulação econômica: já a teoria da regulação econômica ou teoria do interesse privado (Stigler, 2004) se baseia em como as coisas “são” e tem como objetivo enfrentar as

falhas de mercado. Entretanto, reconhece que a regulação gera impactos distributivos. Nessa teoria, o agente busca evitar a assunção dos custos, direcionando os benefícios da regulação para si. Desta forma, o Estado pode acabar criando regulações que geram efeitos mais graves do que as falhas de mercado (falhas de governo). Segundo Stigler (2004), a regulação envolve a capacidade do Estado no uso de seus poderes coercitivos para conceder subsídios, controlar a entrada de empresas, fixar preços etc. A teoria da regulação econômica vem para desnudar a relação entre o Estado e o Capital, demonstrando quem receberá os benefícios e quem assumirá o ônus da regulação, além de identificar os efeitos dessa alocação de recursos.

Assim sendo, pode se inferir que, de acordo com o enfoque normativo, em mercados com falhas, o Estado utilizará a regulação para corrigir essas falhas e torná-lo mais eficiente; já o enfoque positivo (teoria do interesse privado) complementa que, além da presença de falhas de mercados, interesses privados podem levar o Estado a regular mercados.

c) teoria do agente-principal: por fim, a teoria do agente-principal surge no seio da ciência política e busca explicar o fenômeno da regulação com base no controle político, tendo nas regras do jogo um importante instrumento para entender os interesses envolvidos na formulação de uma política pública (Baird, 2017). Tal situação surge quando o agente (pessoa ou entidade) decide ou promove iniciativas em nome de, ou com impactos, relativos ao principal (outra pessoa ou entidade). Este dilema surge, em determinadas circunstâncias, quando a motivação do agente caminha de acordo com os seus interesses próprios, contrários aos interesses do principal. Ela se manifesta em condições de informação assimétrica e incompleta, visto que o principal contrata o agente para conduzir os seus interesses.

Nesse contexto surge o Estado Regulador que busca corrigir as falhas de mercado, possibilitando a concorrência entre os “players” que atuam no mercado

2.2. A regulação e o Estado brasileiro

A Regulação é um instrumento por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes, de modo a promover aumento da eficiência, de segurança, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social (Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR, 2018). Contudo, a regulação deve ser usada adequadamente, visto que:

[...] se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, pode gerar efeitos nocivos substanciais aos mercados e à sociedade como um todo, tais como: aumento do preço dos produtos ou serviços, queda de investimentos, barreiras à entrada, barreiras à inovação, altos custos de conformidade ao setor regulado, aumento dos riscos e distorções de mercado. Além disso, a regulação também impõe custos de fiscalização e monitoramento ao regulador. Assim, ela só deve ser criada quando sua existência é justificada. (SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS – SEAE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. p. 21/22.)

Fica evidente que a regulação não é a solução aplicada pelo Estado a todos os problemas da economia, mas uma ferramenta a ser utilizada com cautela, baseada em estudos que justifiquem sua aplicação. A regulação se materializa por meio de leis, decretos, pedidos formais e informais e normas subordinadas emitidas por todos os níveis de governo, organismos não governamentais ou autorreguladores a quem os governos delegaram poderes normativos. (Política de Regulação das Empresas Eletrobras, 2014).

No Brasil, na década de 1990, surge uma grande onda regulatória, oriunda da crise do Estado Desenvolvimentista, dando origem ao processo de privatizações e diminuição do tamanho do Estado. Houve a privatização de setores de infraestrutura, levando à criação das primeiras agências reguladoras, quais sejam: Aneel, em 1996, Anatel, em 1997, ANP, em 1997 e Anvisa em 1999 (Nunes *et al.*, 2007).

Já a partir dos anos 2.000, são criadas novas agências reguladoras (ANS, ANA, Antaq, ANTT, Ancine, Anac e ANM) e o Estado Brasileiro, seguindo uma tendência mundial, passa a investir na melhoria da qualidade regulatória, com o incremento de ferramentas regulatórias como: a) Avaliação de Impacto Regulatório (AIR); b) implementação de canais de participação social (realização de consultas/audiências públicas e criação de ouvidorias); c) publicação de agendas regulatórias; d) gestão do estoque regulatório; e e) realização de avaliações “ex post”. Entretanto, esse processo de melhoria regulatória não foi uniforme, ocorrendo de forma isolada e não havendo um esforço efetivo de uniformização por uma autoridade específica até 2019 (Aranha, 2022).

Em 2017, foi editado o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, alçando a melhoria regulatória a um dos princípios da governança pública e incluindo nas diretrizes da governança pública a qualidade regulatória e as boas práticas regulatórias. Tal situação foi reforçada pela edição da Lei nº

13.848/2019 - Lei das Agências Reguladoras (BRASIL, 2019), que dispõe sobre gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras.

Nesse contexto, a qualidade regulatória surge como sendo a promoção do uso de ferramentas e práticas de transparência, previsibilidade, consistência, participação social e responsabilização da atividade regulatória para responder aos problemas ou falhas de governança do sistema regulatório, objetivando aprimorar regulações, bem como a revisão das existentes, para que atendam ao interesse público e permitam, ainda, o desenvolvimento da atividade econômica.

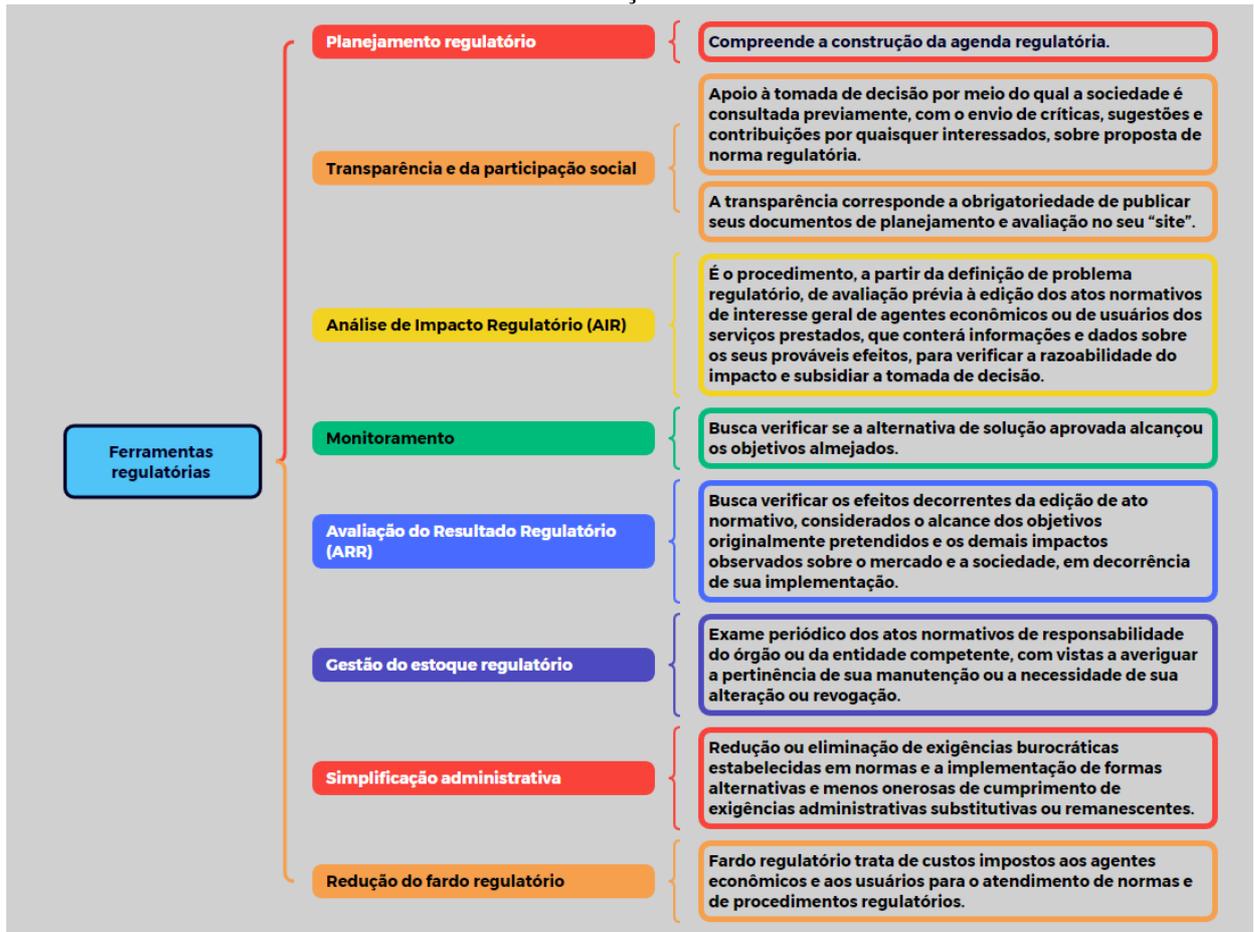
Ressalta-se que a atividade regulatória não está adstrita às agências reguladoras, existindo outros órgãos e entidades que atuam na regulação de atividades específicas, tais como: Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários; Superintendência de Seguros Privados (Amato e Missagia, 2023); Secretaria Nacional de Trânsito; Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Conselhos de Fiscalização Profissional, etc.

2.3. Ferramentas regulatórias

As ferramentas regulatórias são instrumentos criados no intuito de modernizar a prática regulatória, tendo origem em boas práticas já consolidadas no mundo da regulação. As ferramentas regulatórias foram positivadas no Brasil, por meio da Lei nº 13.848/2019 - Lei das Agências Reguladoras (BRASIL, 2019), Lei nº 13.874/2019 - Lei da Liberdade Econômica (BRASIL, 2019), Decreto nº 10.411/2020 - Regulamento da AIR (BRASIL, 2022) e Decreto nº 11.243/2022 - Protocolo Brasil-Estados Unidos (BRASIL, 2022).

No Brasil, os guias e manuais das agências reguladoras buscaram enumerar as ferramentas citadas na legislação pátria e apresentar formas de operacionalização de tais ferramentas. As principais ferramentas regulatórias em uso foram resumidas na Figura 1.

Figura 1 – Ferramentas regulatórias



Fonte: Elaborada pelo autor com base no Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) – 4ª Edição. 2022 e Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória da ANTT, 6ª Edição 2023. Brasília, ANTT.

As ferramentas regulatórias foram aos poucos sendo inseridas no ambiente regulatório brasileiro, com sua inclusão na legislação brasileira voltada para a estruturação da regulação, como a Lei das Agências Reguladoras (BRASIL, 2019) que trouxe as figuras da agenda regulatória, AIR, controle social e transparência. Situação que foi reforçada por meio da publicação do Regulamento da AIR, em 2020, o qual prevê o uso de ARR pelas agências reguladoras.

Por fim, temos a figura do “sandbox” regulatório, incluído pela Lei Complementar N° 182/2021. Cabe esclarecer que o “sandbox” regulatório busca aplicar um modelo de regulação em um ambiente controlado para testar sua viabilidade, antes de ser inserido no mundo jurídico (Amato e Missagia, 2023).

Seguindo a lógica da qualidade regulatória, é possível inferir que uma entidade de planejamento e fomento do desenvolvimento regional utilizaria ferramentas e práticas de transparência, previsibilidade, consistência, participação social e responsabilização da atividade

regulatória para auxiliar na condução de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais.

Nessa esteira, primeiramente, cabe trazer a baila algumas considerações sobre o que é desenvolvimento regional e quem atua na condução do processo de desenvolvimento regional no Brasil.

2.4. Desenvolvimento regional

O desenvolvimento regional é um processo de "mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela" (Boisier apud Xavier, 2013). Cabe ao Estado planejar o desenvolvimento regional, elaborando políticas públicas, além de fomentar e conceder estímulos à atividade produtiva.

No tocante ao Brasil, o desenvolvimento regional é um imperativo constitucional, que busca corrigir distorções históricas, reduzindo as desigualdades regionais. Ugeda (2017) traz à tona a discussão sobre as desigualdades regionais e a necessidade de serem produzidas políticas públicas para corrigir essa situação.

Na mesma toada, Sachs (2008) esclarece que o desenvolvimento deve fazer parte de um projeto nacional, sendo inserido na agenda política, a ser debatida em âmbito local, regional e nacional, participando desse debate tanto os atores responsáveis pela condução do processo de desenvolvimento quanto aqueles que serão beneficiados pelo resultado, no intuito de construir um pacto nacional voltado para o alcance do desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional tem como instrumento mais importante a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹. Cabe esclarecer que a PNDR será operacionalizada por meio dos planos regionais de desenvolvimento, baseada no conceito de “desenvolvimento a partir de dentro” (Sachs, 2008), surgindo como instrumento essencial para o desenvolvimento regional no Brasil.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), no tocante aos planos regionais, afirma que:

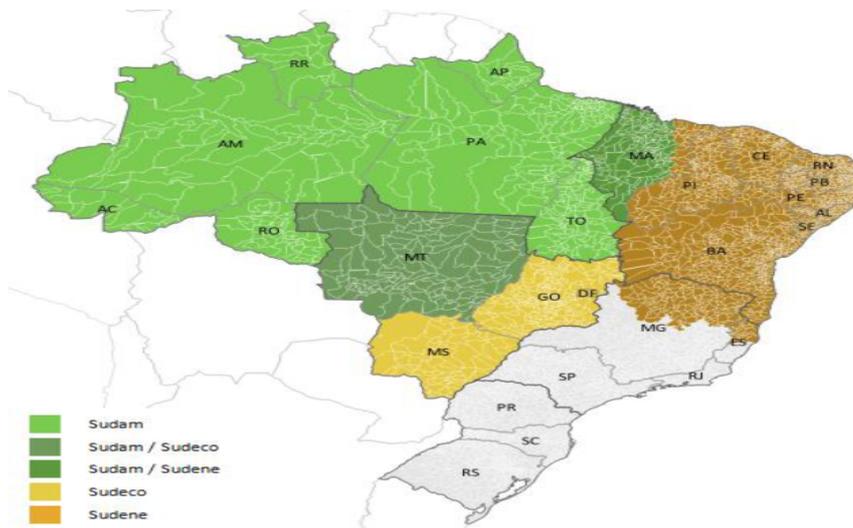
¹ A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 9.810/2019 (BRASIL, 2019), e tem por finalidade a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, mediante a criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Os planos regionais de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (PRDA, PRDNE e PRDCO) trazem forte impacto econômico e social e foram construídos em sintonia com os governos estaduais, especialistas e sociedade civil. Formar parcerias pelo desenvolvimento regional faz a diferença na vida das pessoas. Por isso, a Sudam, a Sudene e a Sudeco também querem atuar, junto com todos os parlamentares de suas áreas de atuação, para viabilizar projetos que busquem melhorar a qualidade de vida da população nessas regiões. (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL – SDR DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (Brasília). Cartilha Oportunidades de investimento - Desenvolvimento regional e territorial. Brasília, 2023. p 2)

A criação de uma política específica para o desenvolvimento regional, em conjunto com um ministério para conduzir tal política e com agências de fomento com sede nas regiões menos desenvolvidas, demonstra a importância que tem o desenvolvimento regional para o Governo Central.

Destarte, coube ao Estado indicar atores específicos para conduzirem o desenvolvimento regional, os quais apresentam a expertise necessária, além de instrumentos de ação para conduzir esse desenvolvimento, missão que recai sobre as agências de fomento, tais como: Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Mapa 1 - Áreas de atuação da Sudam, da Sudene e da Sudeco



Fonte: Texto para Discussão nº 246 – Senado Federal

2.5. Atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional

A atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, como agências de fomento, é direcionada pela PNDR, a qual tem como finalidade a redução das desigualdades

econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Nesse contexto, surge a regulação como instrumento para a condução do processo de fomento, por meio da criação de normas e regulamentos que irão aproximar os atores envolvidos (Empresários, Academia, Sociedade e Poder Público) no desenvolvimento regional.

As superintendências regionais são as entidades que devem encabeçar esse processo de mudanças, tanto na vertente do planejamento regional quanto na disponibilização de instrumentos de fomento econômico. Entretanto, nos últimos anos, segundo Brandão (2020), as superintendências regionais têm perdido sua força, como protagonistas nesse cenário de implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, cabendo rediscutir o papel das superintendências regionais no processo de desenvolvimento regional, com a readequação delas para que voltem a ser protagonistas desse processo.

Na Amazônia, a Sudam é o ator responsável pela condução das ações governamentais voltadas para o desenvolvimento regional conforme Lei Complementar (LC) nº 124/2007 (BRASIL, 2007). A atuação da Sudam tem sua origem e fundamento na própria Constituição Federal, artigos 43 e 174 (BRASIL, 1988). A Sudam tem como Missão: “Promover o desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia Legal”. Sua Visão de futuro é “ser protagonista em ações voltadas para o desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia Legal”, segundo o seu Planejamento Estratégico 2021/2024, ou seja, a Sudam é uma agência de planejamento e fomento do desenvolvimento regional.

A Sudam elabora o planejamento para o desenvolvimento da Amazônia Legal², considerando um horizonte de quatro anos. Esse planejamento é instrumentalizado por meio do PRDA, o qual compreende programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, com identificação das respectivas fontes de financiamento. O PRDA tem como objetivo a redução das desigualdades regionais e

² A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Sudam delimitada em consonância ao Art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 03/01/2007. A Amazônia Legal foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política de atuação da Sudam com a finalidade promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Consultado em 02/05/2024.

será elaborado em consonância com a PNDR, conforme definido na Lei Complementar nº 124/2007 (BRASIL, 2007) e Decreto nº 9.810/2019 (BRASIL, 2019).

Desta forma, fica evidente que, na busca por um protagonismo na condução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região amazônica, a Sudam elencou como sua missão a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável, primando pelo atendimento dos cinco pilares do desenvolvimento sustentável: a) social; b) ambiental; c) territorial; d) econômico; e e) político. O desenvolvimento sustentável tem um dever ético com as gerações presentes e futuras, devendo se basear em critérios de sustentabilidade social, ambiental e de viabilidade econômica para ser alcançado (Sachs 2008).

2.6. As ferramentas regulatórias e a Administração Pública Federal

O uso de ferramentas regulatórias, antes circunscrito ao ambiente das agências reguladoras, passou de uma boa prática recomendada aos demais entes da Administração Pública Federal (APF) para uma obrigação determinada por lei.

A utilização das ferramentas regulatórias se tornou obrigatória para as autarquias federais, a partir da Lei nº 13.874, de 20.09.2019 (BRASIL, 2019) e do Decreto nº 10.411, de 30.06.2020 (BRASIL, 2020), o qual estendeu para órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a obrigatoriedade de elaboração de AIR, ARR, gestão do estoque regulatório e participação social. Já o Decreto nº 11.243, de 21.10.2022 (BRASIL, 2022) passou a prevê a elaboração e publicação da agenda regulatória.

Segundo o Decreto nº 10.411/2020 (BRASIL, 2020), cabe aos órgãos e entidades da APF a aplicação de ferramentas regulatórias, preliminarmente, à edição, à alteração ou à revogação de “atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados”, no âmbito de suas competências, inclusive, atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

Não é demais esclarecer que o Comitê Interministerial de Governança (CIG), ao editar o documento “Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório” (Brasil, 2018), recomendou a utilização das diretrizes gerais e do Guia de AIR em toda a administração pública federal brasileira. Isso demonstra que, já em 2018, havia uma preocupação com a utilização da AIR na APF, como instrumento de melhoria regulatória.

A Sudam, ao produzir regulamentos para a implementação de seu planejamento regional e de seus instrumentos de fomento, define critérios, setores, condições de financiamento e procedimentos a serem seguidos por interessados em investir em projetos na Amazônia. Tais regulamentos se configuram em atos normativos de interesse geral de agentes econômicos.

3. RESULTADOS E ANÁLISES

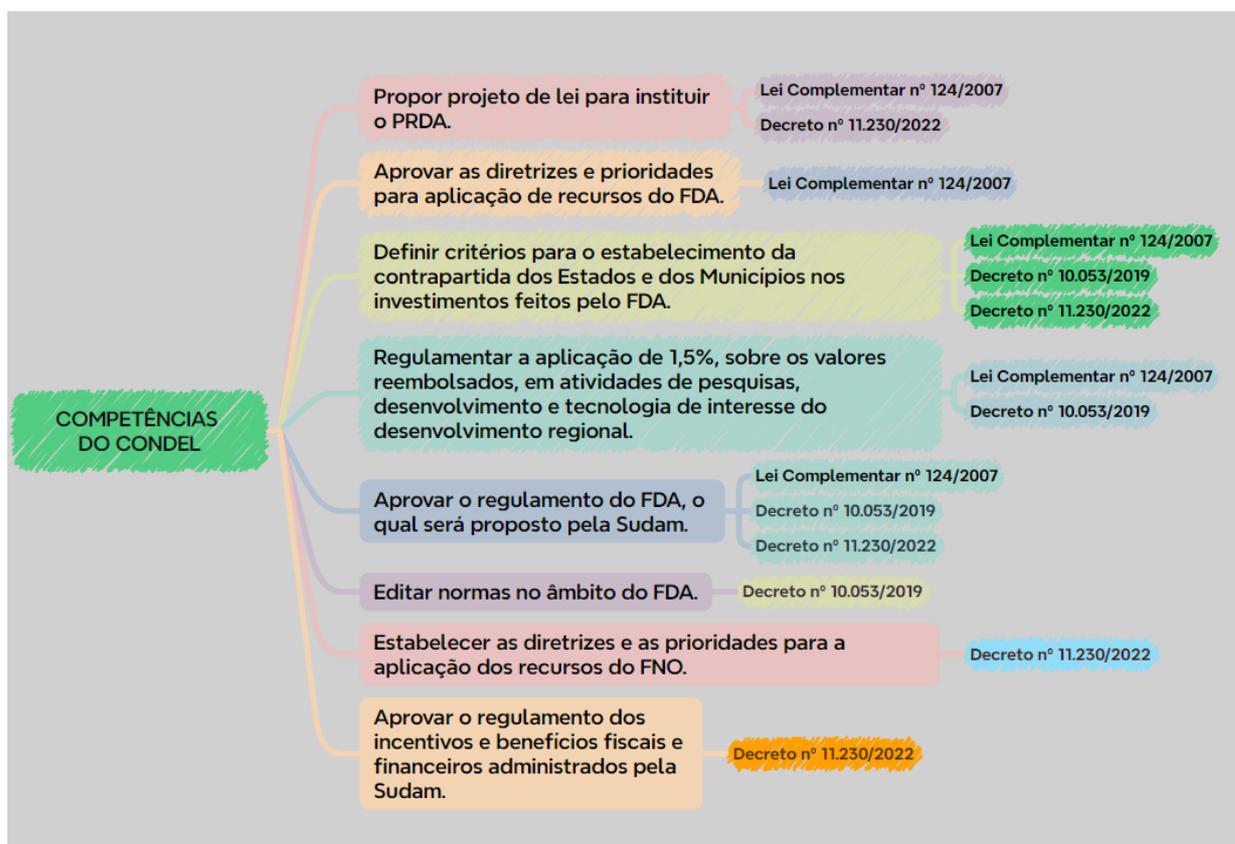
3.1. Fundamentos legais para atuação regulatória da Sudam

No intuito de verificar a existência de um arcabouço legal que justifique a atuação regulatória da Sudam, buscou-se analisar a legislação que a criou, além das normas, responsáveis pelos seus instrumentos de fomento, sendo identificadas três normas que definem as competências regulatórias do Conselho Deliberativo (Condel), da própria Sudam e da Diretoria Colegiada (Dicol), quais sejam:

- a) LC nº 124/2007, de 03.01.2007, (BRASIL, 2007) que criou a Sudam, traz em seu bojo as competências do Condel, dentre as quais, consta a competência para editar normas e regulamentos voltados para o desenvolvimento da Amazônia. Na mesma linha, a referida lei define como competência da Dicol a edição de normas sobre matérias de competência da Sudam.
- b) Decreto nº 10.053/2019, de 09.10.2019, (BRASIL, 2019) que aprovou o regulamento do FDA, definiu, como competência do Condel, a regulamentação da aplicação do FDA e, como competência da Sudam, a edição de atos complementares e normas, em articulação com os agentes operadores, para estabelecer as informações necessárias para a participação do FDA nos projetos.
- c) Decreto nº 11.230/2022, de 07.10.2022, (BRASIL, 2022) que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Sudam também elencou as competências regulatórias do Condel, dentre as quais podemos citar: a) estabelecer as diretrizes de ação para o desenvolvimento da área de atuação da Sudam; b) aprovar o regulamento dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros administrados pela Sudam; c) aprovar regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimento; d) definir os critérios de aplicação dos recursos destinados ao custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, correspondentes a um inteiro e cinco décimos por cento, calculado sobre o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos pelo FDA, etc.

Fazendo-se a leitura da referida legislação, foi possível relacionar as competências regulatórias dos órgãos da Sudam. Tendo em vista que o Condel é a instância máxima de governança da Sudam, foram relacionadas suas competências regulatórias, conforme Figura 2.

Figura 2 – Competências regulatórias do Condel



Fonte: Adaptado de LC 124/2007, Decreto nº 10.053/2019 e Decreto nº 11.230/2022.

Fica claro que a legislação pátria atribuiu ao Condel e a Sudam a elaboração de regulamentos para a aplicação dos recursos do FDA e de incentivos fiscais. Tais competências foram espelhadas no Regimento Interno da Sudam, aprovado por meio da Resolução Normativa nº 9, de 25/09/20213 (Sudam, 2022). Portanto, verifica-se que a produção regulatória da Sudam é motivada pela própria exigência constante na legislação que norteia sua atuação.

3.2. Mapa da produção regulatória da Sudam

O presente artigo considerou um horizonte de tempo de cinco anos para a verificação da produção regulatória da Sudam, tendo como ano base o ano de 2019.

Cabe esclarecer que a pesquisa realizada no “site” da Sudam, no intuito de verificar a produção regulatória, no período de 2019 a 2023, não identificou a existência de agenda regulatória, agenda de AIR, nem “link” para o estoque regulatório da Sudam, sendo encontradas apenas as resoluções emitidas pelo Condel e Dicol.

Em relação ao Condel, da consulta ao “site” (<https://www.gov.br/sudam/pt-br>), foi possível observar a produção dos seguintes regulamentos e normativos, referentes à atuação regulatória da Sudam:

Quadro 1 – Regulamentos editados pelo Condel nos últimos cinco anos

Norma	Ano	Objeto
Resolução nº 80	2019	Diretrizes e prioridades do FNO
Resolução nº 82	2019	Regulamento do FDA.
Resolução nº 83	2019	Diretrizes e prioridades do FDA
Resolução nº 85	2020	Diretrizes e prioridades do FNO
Resolução nº 86	2020	Diretrizes e prioridades do FDA
Resolução nº 89	2020	Relatório anual de atividades do FNO com recomendações
Resolução nº 90	2021	Diretrizes e prioridades do FNO
Resolução nº 91	2021	Diretrizes e prioridades do FDA
Resolução nº 92	2021	Define prazos para despesas preexistentes com investimento de capital fixo no FDA
Resolução nº 93	2021	Regulamento dos Incentivos Fiscais.
Resolução nº 94	2021	Relatório circunstanciado do FNO com recomendações
Resolução nº 97	2021	Regulamenta a liquidação de dívidas contratadas com recursos do FNO
Resolução nº 98	2021	Plano de ação com medidas administrativas e operacionais
Resolução nº 99	2022	Diretrizes e prioridades do FNO
Resolução nº 100	2022	Diretrizes e prioridades do FDA
Resolução nº 103	2023	Diretrizes e prioridades do FNO
Resolução nº 113	2023	Relatório circunstanciado do FNO com recomendações

Fonte: Disponível em <https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/resolucoes>, consultado em 19.03.2024.

Foram analisadas as resoluções produzidas pelo Condel, no intuito de verificar qual o seu conteúdo e se as resoluções apresentam caráter normativo, sendo identificadas resoluções definindo diretrizes e prioridades para a aplicação de recursos do FDA e FNO, resoluções voltadas pra a avaliação dos resultados dos fundos, além de resoluções aprovando os regulamentos do FDA e Incentivos. Ressalta-se que as resoluções que definem as diretrizes e

prioridades para aplicação dos recursos dos FDA e FNO tem caráter normativo também. Entretanto, sua aplicabilidade é restrita ao exercício seguinte, ou seja, é feita para nortear a aplicação dos recursos no próximo ano.

Os Relatórios Anuais de Atividades do FNO e os Relatórios Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e os Resultados Obtidos do FNO, aprovados pelas resoluções do Condel, trazem recomendações para a melhoria da gestão do FNO. As recomendações constam nos próprios relatórios ou nos pareceres técnicos que solicitam a aprovação dos relatórios pelo Condel, acabando por regulamentar a gestão e aplicação dos recursos do FNO.

No tocante à Dicol, no mesmo período, a Diretoria produziu regulamentos, por meio de suas resoluções, para normatizar a relação da Sudam com terceiros, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Regulamentos editados pela Dicol nos últimos cinco anos

Norma	Ano	Objeto
Resolução nº 35	2019	Estabelecer mecanismo de atualização de valor mínimo das propostas de convênios cujos objetos sejam a pavimentação de vias públicas, aquisição de patrulha mecanizada agrícola, veículos rodoviários e maquinário.
Resolução nº 47	2019	Aprovar o regulamento que trata sobre o Calendário Anual de Envio de Informações das empresas beneficiadas pelos Incentivos Fiscais da Sudam (CAEI) e ao Sistema de Avaliação dos Incentivos Fiscais da Sudam (SIIV Incentivos)
Resolução nº 17	2020	Aprovar a revisão do Manual de Normas e Procedimentos de Uso da Telefonia Móvel,
Resolução nº 76	2020	Torna legal as notificações realizadas pela Coordenação Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento no âmbito dos processos de incentivos fiscais da Sudam e no Sistema de Incentivos Fiscais-SIN
Resolução nº 87	2020	Convalidar o manual do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais-SIN em vigor na Sudam, com as alterações aprovadas nesta reunião e na forma do anexo.
Resolução nº 95	2022	Estabelecer mecanismo de atualização de valor mínimo das propostas de convênios cujos objetos sejam a pavimentação de vias públicas, aquisição de patrulha mecanizada agrícola, veículos rodoviários e maquinário;
Resolução nº 414	2021	Aprovar o rol de informações mínimas que devem compor as propostas de liberação de recursos do FDA encaminhadas à Sudam pelos agentes operadores.
Resolução nº 553	2022	Decidir pelo não exercício da prerrogativa de conversibilidade prevista nos art. 15 e art. 24 do Decreto nº 4.254/2002.

Fonte: Disponível em www.sudam.gov.br, consultado em 19.03.2024.

A Dicol é responsável pela gestão da Sudam, cabendo a ela editar normas sobre matérias de competência da Sudam, além de assistir ao Condel, cumprindo e fazendo cumprir as decisões do mesmo.

Em termos de regulamentos internos, a Sudam, nos últimos 5 anos, produziu uma boa quantidade de regulamentos internos, por meio de Normas de Procedimento (NP), Manuais, Procedimento Operacional Padrão (POP), Fluxogramas e Políticas. Esses regulamentos estão voltados para o mapeamento de processos internos, definição de tarefas e produção de documentos, buscando orientar a atuação de seus servidores na condução de seus processos, conforme pode ser evidenciado na Tabela 1. Portanto, não estão diretamente relacionados com a missão da Superintendência, mas afetam indiretamente a qualidade técnica da produção regulatória, visto que são normas voltadas para os procedimentos de atuação das áreas técnicas, gestão de pessoas, gestão de compras e contratações, manutenção predial, processo licitatório, gestão de convênios, etc.

Tabela 1 Produção normativa interna referente ao período de 2019 a 2023

Ano	POP	MNP e Manuais	Fluxograma	Políticas
2019	6	6	0	1
2020	3	4	0	0
2021	12	1	4	1
2022	13	0	0	0
2023	0	2	0	2
Total	34	13	4	4

Fonte: Sudam (2024)

Tendo em vista que em 2023 a produção normativa da Sudam foi bastante reduzida, conforme Tabela 1, e não havendo no site da entidade nenhuma justificativa para tal situação, foi feito questionamento a Sudam, por e-mail, tendo a autarquia informado que isso se deu em função da:

[...] mudança da metodologia de gestão de processos, a qual foi submetida à Diretoria Colegiada da Sudam em dezembro de 2022, porém só pode ser aprovada no 2º semestre de 2023, pois ao longo de quase de todo o 1º semestre a instituição não pode contar com Diretoria para aprová-la.

No momento, não temos uma previsão de normas a serem publicadas e estamos realizando o levantamento da carteira de processos da Sudam a partir de uma nova Metodologia de Gestão de Processos, aprovada pela Resolução Sudam Nº 760, de 18 de julho de 2023. Posterior à identificação de processos, será realizado trabalho de priorização para estabelecer cronograma de mapeamentos. (Email Sudam/CGEST, de 22/03/2024)

Ressalta-se que todos os regulamentos produzidos pela Sudam analisados neste estudo (Quadro 1 e 2) foram precedidos de Notas Técnicas, elaboradas pelas áreas técnicas da Sudam e por pareceres jurídicos, elaborados pela Procuradoria Federal da Advocacia Geral da União junto à Sudam, não sendo precedidos de ARR e nem de AIR. É importante esclarecer que também não foram realizadas consultas públicas para subsidiar a produção dos referidos regulamentos, ou seja, a Sudam não utiliza as ferramentas regulatórias em uso na APF, não aplicando o ciclo regulatório hoje em voga nas agências reguladoras.

Não é demais esclarecer que as agências reguladoras na construção de seus regulamentos respeitam o ciclo regulatório, que consiste nos passos a serem dados para a elaboração de suas normas, conforme especificado na Figura 3.

Figura 3 – Ciclo Regulatório



Fonte: Ministério da Economia - Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório - ARR

O Decreto nº 10.139/2019 (BRASIL, 2019), o qual dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, buscou simplificar o processo normativo dos órgãos e entidades da APF. Entretanto, a Sudam não chegou a aplicar as

determinações do referido decreto na gestão de seus regulamentos, conforme informação enviada por e-mail pela própria Sudam, no escopo deste estudo.

Da consulta ao “site”, da Sudam, só foi possível verificar as resoluções exaradas pelo Condel e parte das resoluções exaradas pela Dicol. Entretanto, durante as pesquisas, constatou-se que as referidas resoluções não continham os anexos, como notas técnicas e pareceres jurídicos correlatos, indicando que a Sudam não publica integralmente todas as suas normas editadas ou havendo falhas na publicação dos documentos técnicos que subsidiaram a norma principal.

No “site” os documentos emitidos pela Dicol são divididos em: a) atos; b) resoluções; c) deliberações; d) portarias e e) resoluções normativas. As resoluções estão ordenadas por assunto: 1. Incentivos fiscais; 2. FDA; 3. Indicadores de avaliação; 4. Convênios; 5. Administrativo; 6. Planejamento e 7. outros.

Já os regulamentos internos não são publicados. Ou seja, a Sudam não publica POP, MNP, Manuais, Políticas e Fluxogramas). Não é demais deixar claro que os regulamentos e normativos publicados, são disponibilizados no “link” relativo ao Condel e à Dicol, conforme a respectiva competência, não havendo um “link” específico para a produção regulatória da Sudam como um todo. Essa situação contraria o princípio da transparência e prejudica a atuação do controle social. As normas internas não publicadas foram identificadas por meio de informações solicitadas à Sudam por e-mail.

Por fim, é importante sinalizar que a partir do novo Regimento Interno da Sudam (Sudam, 2023) foi criada a Coordenação Geral de Governança, Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Organizacional (CGEST), que tem entre as suas atribuições:

Art. 9º À Coordenação Geral de Governança, Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Organizacional - CGEST compete:

[...]

X - propor medidas de eficiência, de normatização, de racionalização e de simplificação de procedimentos e rotinas de trabalho, de organização e inovação destinadas à melhoria do desempenho institucional e do desenvolvimento organizacional;

XI - analisar proposições de normas, manuais e políticas, com vistas à adequação para os padrões técnicos exigidos;

XII - orientar sobre a estrutura regimental, estatuto, normas, rotinas, manuais de orientação, regimentos internos, instruções e procedimentos operacionais e coordenar a elaboração das propostas de adequação destes documentos.

Nos termos dos incisos supracitados, a CGEST é responsável pela qualidade regulatória das normas produzidas pela Sudam, ou seja, caberia a ela orientar as demais unidades da Sudam e a alta gestão sobre a utilização das ferramentas regulatórias no âmbito da Sudam. A orientação compreenderia não só a sensibilização de gestores e servidores, mas deveria considerar principalmente a elaboração de manuais e cartilhas voltadas para a implantação e implementação das ferramentas regulatórias, passando por uma agenda de capacitação dos servidores das áreas técnicas. Nesse caminho, a CGEST elaborou a “Metodologia de Gestão de Processos”, que foi aprovada pela Dicol, por meio da Resolução nº 760, de 18/07/2023 (Sudam, 2023).

Ante o exposto, é possível constatar uma evolução da Sudam na construção de normas e regulamentos. Entretanto, tal evolução é, ainda, incipiente, não tendo a Sudam publicado regulamentos na vigência dessa nova resolução.

Por conseguinte, fica claro que a não utilização de ferramentas regulatórias tem levado a produção de normas e regulamentos, sem a devida transparência e participação social. Além disso, a Sudam não vem avaliando a qualidade de sua produção regulatória e nem a eficácia da mesma, visto que não aplica o ciclo regulatório na construção de seus regulamentos.

3.3. Quais ferramentas regulatórias poderiam ser implementadas pela Sudam.

Vale esclarecer que a função regulatória da Sudam é subsidiária às funções de planejamento e fomento, tendo uma reduzida³ produção regulatória voltada para o seu público externo. Entretanto, possui uma grande quantidade de regulamentos internos, voltados para a gestão e operacionalização de suas atividades, as quais poderiam ser gerenciados juntamente com sua regulação voltada para o público externo. O uso de ferramentas regulatórias possibilitaria a Sudam melhorar a gestão de seus regulamentos, além de auxiliar no atendimento de sua missão institucional. Desta forma poderiam ser usadas as seguintes ferramentas:

a) gestão de estoque regulatório - como forma de melhor controlar a situação das normas internas, a Sudam poderia realizar a gestão de seu estoque regulatório, com a aplicação de técnicas de simplificação administrativa e redução do fardo regulatório;

³ Considerando-se a produção regulatória das agências reguladoras brasileiras. Disponível em <https://infogov.enap.gov.br/regbr/fluxo-regulatorio>. Consultado em 22/04/2024.

- b) AIR - no tocante às normas voltadas para regulamentar a relação da Sudam com suas partes interessadas e a aplicação dos instrumentos de fomento, é essencial a utilização da AIR para melhor construção de seus regulamentos, potencializando o atingimento de seus objetivos e da sua missão institucional;
- c) participação social – em atenção aos princípios de governança e transparência, não é conveniente a ausência da participação social no processo de regulação conduzido pela Sudam. A participação social ocorre por meio da realização de audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de incentivo à participação popular;
- d) monitoramento - em todos os casos, é essencial a realização de monitoramento para confirmar se as alternativas de solução implementadas alcançaram os objetivos pretendidos;
- e) ARR – O uso de ARR é fundamental para avaliar os regulamentos em uso e iniciar o processo de atualização dos regulamentos produzidos pela Sudam;
- f) transparência – A transparência pública é o direito que o cidadão brasileiro tem de ter acesso às informações produzidas pelo poder público, sendo também o princípio da transparência aplicado a todas as situações regulatórias da Sudam;
- g) agenda regulatória - por fim, como a produção regulatória da Sudam é reduzida, seria relevante a elaboração de uma agenda regulatória, considerando um horizonte de tempo maior que dois anos. Cabendo, ainda, incluir na agenda regulatória, as normas voltadas para o seu público interno.

Por fim, é oportuno esclarecer que, na APF, outros órgãos e entidades que não são agências reguladoras, utilizam a AIR para melhor fundamentar a sua produção regulatória, sendo esse o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O Conama produziu a Nota Técnica nº 1520/2023-MMA, que corresponde a Análise de Impacto Regulatório sobre a necessidade de se estabelecer critérios comuns, em todo o Pantanal, para a realização de estudos técnicos que visam fundamentar a exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais do bioma, nos termos do artigo 10 da Lei nº 12.651/2012.

Outro exemplo é a Sudene, que por meio da Resolução da Diretoria Colegiada nº 690, de 25/02/2022, aprovou o seu regulamento de procedimentos para elaboração de AIR, de que trata o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (BRASIL, 2020).

A Sudam poderia usar parte das ferramentas regulatórias em voga na APF, tendo em vista o seu perfil e sua produção regulatória. Ou seja, não sendo a Sudam uma agência reguladora e nem tendo ela a função de regular uma determinada atividade ou setor econômico não há necessidade da utilização de todas as ferramentas regulatórias voltadas para o processo de melhoria regulatória em uso nas agências reguladoras.

3.4. Como a utilização das ferramentas regulatórias poderia auxiliar no atingimento da missão institucional da Sudam.

O uso das ferramentas regulatórias possibilitaria a melhoria da atuação regulatória da Sudam, visto que elas foram criadas no intuito, não de aumentar a quantidade de regulamentos, mas sim de otimizá-los, reduzindo o estoque regulatório, por meio da **simplificação administrativa** e de uma gestão consciente.

O processo deve iniciar com o **planejamento regulatório**, no qual serão definidas as prioridades a serem tratadas pela Sudam, com o levantamento de temas a serem trabalhados, com a identificação dos meios a serem utilizados para o alcance dos objetivos prioritários, definição do cronograma de atividades, horizonte de tempo do planejamento e unidades responsáveis, tendo como produto a **Agenda Regulatória** da Sudam (Manual de procedimentos da agenda regulatória da ANTT– 6ª Edição. Brasília: ANTT, 2023).

A Agenda regulatória funciona como um documento de planejamento estratégico de longo prazo que irá nortear as ações da Sudam na condução de sua produção regulatória em um horizonte de tempo determinado, sem perder de vista que a mesma pode e deve ser atualizada periodicamente para não se tornar um mero documento formal. Ressalta-se, ainda, que, como a Sudam possui produção regulatória é reduzida e existe uma produção de regulamentos internos mais intensa, caberia utilizar um horizonte de tempo superior a dois anos e previsão de inclusão na agenda de seus regulamentos internos.

As agências reguladoras já têm o processo de construção de suas agendas regulatórias normatizados, como exemplo podemos citar a ANTT que em dezembro de 2023, por meio da Deliberação ANTT nº 458, de 22 de dezembro de 2023, aprovou a 6ª edição do Manual de Procedimentos da Agenda Regulatória.

Dentro do ciclo regulatório, após a elaboração e publicação da Agenda Regulatória cabe à Sudam, no enfrentamento do problema regulatório, a **elaboração da AIR**, com o objetivo de

orientar o processo de tratamento do problema regulatório, com a identificação e avaliação de alternativas, além de considerar as abordagens possíveis, ainda que estas não sejam soluções regulatórias. Esta etapa é acompanhada pela produção de minutas de atos normativos, quando cabíveis, bem como de participação e controle social, consolidando-se com a elaboração do Relatório de AIR, que deve ser submetido à apreciação do Condel ou Dicol. No caso de haver deliberação favorável, a ação regulatória segue os procedimentos para que possa ter efeito sobre as partes interessadas.

Um exemplo de aperfeiçoamento da regulação, fora do universo das agências reguladoras, é o caso da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde do Ministério da Saúde (SECTICS/MS), que elaborou AIR para a regulação das diretrizes para a implementação da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-industrial da Saúde, no âmbito do Ministério da Saúde, conforme Processo SEI nº 25000.142724/2023-55.

Importante destacar que a utilização da AIR, considerando sua envergadura e complexidade, inicialmente só é recomendada para a produção regulatória voltada para os instrumentos de fomento do PRDA. Entretanto, nada impede que a Sudam utilize a metodologia da AIR como boa prática para a elaboração, inclusive, de seus regulamentos internos, na busca pela boa gestão desses regulamentos.

A **Gestão do Estoque Regulatório** consiste na verificação periódica da adequação das normas vigentes às necessidades atuais e na avaliação quanto à possibilidade de redução do estoque normativo. A Gestão do Estoque Regulatório não está voltada só para os regulamentos relativos às partes interessadas, onde o monitoramento e a avaliação serão definidos no AIR, mas é importante aplicá-la aos seus regulamentos internos, que são em maior quantidade e, em regra, não serão precedidos de AIR, mas precisam ser monitorados e avaliados para verificar a necessidade de atualizá-los ou extingui-los.

O **Monitoramento e a Avaliação** devem ser conduzidos por meio da utilização de indicadores gerenciais, elaboração de relatórios de execução e utilização de mecanismos de acompanhamento.

No ciclo regulatório, não se pode negligenciar a **utilização da ARR**, a qual visa verificar os efeitos advindos da aplicação da regulação implementada, inclusive, quanto à sua eficácia e

necessidade de revisão, podendo levar, inclusive, a redução do fardo regulatório ou a produção de novos regulamentos.

Igualmente relevantes são a **Participação Social** e a **Transparência** no processo de regulação.

A **participação social** ocorre por meio de consultas e audiências públicas, sendo uma das etapas da AIR. Ressaltando, também, que a participação social não precisa ficar restrita a aplicação da AIR, mas pode ser utilizada em todos os momentos em que for preciso dialogar com as partes interessadas, como sociedade, academia, mercado e poder público na busca de respostas para a melhoria da atuação da Sudam no desenvolvimento da região.

Já a **transparência** consiste na publicação, no “site” da Sudam, de todos os documentos externos ou internos que serviram de fundamento para a construção dos regulamentos, no intuito de fortalecer o controle social.

Conclusão

O uso de ferramentas regulatórias é algo já consolidado nas agências reguladoras, que elaboraram diversos documentos, como cartilhas, manuais e guias para sua operacionalização. As ferramentas regulatórias já fazem parte da realidade de parte dos órgãos e entidades da APF, como Sudene e Senatran. Contudo, com base na produção regulatória analisada neste estudo, constatou-se que a Sudam não utiliza as ferramentas regulatórias disponíveis no arcabouço legal e regulatório brasileiro.

A aplicação de ferramentas regulatórias, como o AIR e o ARR, seriam de grande auxílio na elaboração dos regulamentos e instrumentos de fomento da Sudam (FDA, FNO, Incentivos e Convênios), pois possibilitaria identificar gargalos, caminhos a serem seguidos e alternativas que otimizassem a aplicação de recursos federais voltados para o desenvolvimento regional, possibilitando o fortalecimento institucional da Sudam. Além disso, o uso da transparência e do controle social tem potencial para melhorar a relação da Sudam com suas partes interessadas, como estados, municípios, empresas nacionais e locais, academias e instituições de pesquisa.

Constatou-se que a produção regulatória da Sudam é reduzida, mas isso não pode ser visto como um empecilho para a utilização das ferramentas regulatórias, visto que o importante não é o tamanho do fardo regulatório existente, mas a qualidade regulatória no atingimento dos objetivos estratégicos da organização.



Escola Nacional de Administração Pública

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Manual de Análise de Impacto Regulatório (AIR), Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR)** – 4ª Edição. Brasília: ANTT, 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT). **Manual de procedimentos da agenda regulatória da ANTT**– 6ª Edição. Brasília: ANTT, 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (Anvisa). **Guia de Análise de Impacto Regulatório**. Brasília: Anvisa, 2019.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de direito regulatório: fundamentos da regulação**. 7ª ed. London: Laccademia Publishing, 2022.

BAIRD, Marcello Fragano. **Interesses e instituições nas teorias da regulação: uma difícil síntese**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, São Paulo, nº 81, p. 66-83, agosto, 2017.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial *In*: MONTEIRO NETO, Aristides e BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 174.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CXLIV, n. 3, p. 1-3, 4 jan. 2007.

BRASIL. Decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLIV n. 224, p 3-4, 23 nov. 2017.



Escola Nacional de Administração Pública

BRASIL. Decreto nº 9.810/2019, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**: seção 1 - Edição Extra, Brasília, DF, ano CLVII n. 103-A, p 6-8, 30 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.053/2019, de 9 de outubro de 2019. Aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLVII n. 197, p 9-10, 09 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.139/2019, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLVII n. 231, p 32-34, 29 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLVII n. 121, p 1-6, 26 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.874/2019, de 20 de setembro de 2019. Institui a declaração de direitos de liberdade econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**: seção 1-Extra, Brasília, DF, ano CLVII n. 183-B, p 1-4, 20 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.411/2020, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLVIII n. 124, p 35-36, 01 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 11.230/2022, de 10 de outubro de 2022. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLX n. 193, p 19-23, 10 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.243/2022, de 21 de outubro de 2022. Dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano CLX n. 202, p 4-5, 24 out. 2022.



Escola Nacional de Administração Pública

CAVALCANTE, L. R. **Abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**. Texto para discussão nº 246. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2018.

Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). Resolução RES-559/2021, de 30/08/2021, da Diretoria Executiva da Eletrobras. Aprova a **Política de Regulação das Empresas Eletrobras**. Rio de Janeiro, 2021.

GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MISSAGIA, C. R., & AMATO, L. F. (2023). **Ambientes regulatórios experimentais: o sandbox no sistema financeiro brasileiro**. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, 10(3), 143–171. <https://doi.org/10.21910/rbsd.v10i3.747>

NUNES, Edson de Oliveira et al. **Agências reguladoras: gênese, contexto, perspectiva e controle de uma inovação institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL – SDR DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (Brasília). **Cartilha Oportunidades de investimento - Desenvolvimento regional e territorial**. Brasília, DF: MIDR, 2023. P 2.

STIGLER, George J. apud MATTOS, Paulo (coord.), PRADO, Mariana Mota, ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da, COUTINHO, Diogo R e OLIVA, Rafael, **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 23.

SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS – SEAE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasília). **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. P. 21/22.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023 - 1ª ed. amp.** – Belém: Sudam, 2020.



Escola Nacional de Administração Pública

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Planejamento**

Estratégico Institucional: 2021-2024. Belém: SUDAM, 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Resolução Normativa nº 9, de 25 de setembro de 2023. Aprova o regimento interno da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano CLXI n. 187, p 131-138, 29 set. 2023.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. Resolução nº 760, de 18 de julho de 2023. **Aprova a Metodologia de Gestão de Processos.** Belém: Sudam, 2023.

UGEDA, Luiz. **Direito administrativo geográfico:** fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil. Brasília: Geodireito, 2017.

XAVIER, Thiago Reis et. al. **Desenvolvimento regional:** uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, nº 47(4), p. 1041-65, jul/ago, 2013.



Escola Nacional de Administração Pública

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (2016), Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, desde 2002, exerceu a função de Auditor-Chefe da Auditoria-Geral da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), no período de 2019 a 2022. Tem experiência na área de Auditoria e Administração, com ênfase em Auditoria Pública, Administração Pública, Contabilidade Pública e Finanças Públicas.

Jefferson Medeiros dos Santos

Mestre em Gestão Pública (2016)

Auditor Federal de Finanças e Controle

Contato: jefferson.santos@cgu.gov.br