



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

GERSON DA SILVA LIMA

**AS INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM E A FALÊNCIA DO PLANEJAMENTO
REGIONAL NA AMAZÔNIA**

Belém
2022

GERSON DA SILVA LIMA

**AS INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM E A FALÊNCIA DO PLANEJAMENTO
REGIONAL NA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eliana Maria de Souza Franco Teixeira

Belém
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

L732i Lima, Gerson da Silva.
As insuficiências da SUDAM e a falência do planejamento regional na Amazônia / Gerson da Silva Lima. — 2022.

Orientadora: Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2022.

1. Administração pública - Planejamento - Amazônia. 2.
Planejamento regional - Amazônia. I. Título.

CDD 23. ed. – 352.3409811

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque - CRB-2/871

GERSON DA SILVA LIMA

**AS INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM E A FALÊNCIA DO PLANEJAMENTO
REGIONAL NA AMAZÔNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública do Desenvolvimento

Aprovado em: 19/12/2022

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Eliana Maria de Souza Franco Teixeira

Orientadora - PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro

Examinador Interno - PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff

Examinador Externo - PPGD/ICJ/UFPA

À classe trabalhadora:
Quem tudo produz,
Mas a quem tudo é negado!

AGRADECIMENTOS

Aos contribuintes.

À minha mãe, Capitulina da Silva Lima, que me ensinou os primeiros passos no mundo do conhecimento.

Ao meu pai, Antônio Silva Lima (*in memoriam*).

Aos meus irmãos e irmãs: Gisele, Gilberto, Gilmar e Gilena, com os quais aprendi a debater ideias e não pessoas.

À Cintia Valéria Lima dos Reis, minha esposa, com quem compartilhei as angústias e as alegrias desta pesquisa.

Ao Leon, meu filho, sacrificado pelas ausências do pai, que se dedicava aos estudos.

Aos meus sogros, Iranilda e Francisco, importante “rede de apoio” nas horas do desespero.

À minha coorientadora, Prof.^a Dr.^a Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, pela paciência, dedicação e conselhos importantíssimos.

A todos os meus colegas da SUDAM e, em particular, aos que trabalham com convênios: é com eles que divido minhas angústias sobre o presente e o futuro do órgão.

Aos meus companheiros da Corrente Socialista dos Trabalhadores (CST) – PSOL, com quem sonho dias melhores para todos os trabalhadores.

RESUMO

A crise econômica mundial exigiu dos Estados a retomada da intervenção planejada. No Brasil, ressurgem os órgãos de planejamento do desenvolvimento regional, entre eles, a SUDAM, recriada em 2007 com a competência de fortalecer a articulação e o planejamento das políticas públicas na Amazônia. Desde sua origem, o órgão alega frequente insuficiência de recursos, o que dificultaria a execução de suas competências. A análise dos relatórios de gestão da autarquia, no período de 2008-2019, mostra que, embora haja insuficiência de vários recursos, o mais alegado (orçamento) não é tão insuficiente. Evidencia também que a principal competência do órgão – o planejamento – é afetada por outra insuficiência, esta ocultada: a de cumprimento de dispositivo legal relativo ao processo social de planejamento e à aprovação do plano regional. O problema da pesquisa é elucidar de que forma as insuficiências sofridas pela SUDAM afetam a execução de suas competências, ao passo que seu objetivo é explicar e demonstrar que, no período em análise, o planejamento regional foi o principal afetado pela “insuficiência” de cumprimento da legislação. A metodologia da pesquisa é a análise documental (da lei que criou a SUDAM e de seus relatórios de gestão) à luz das concepções teórico-metodológicas de Francisco de Oliveira e da Análise do Discurso. Os resultados da pesquisa demonstram que a competência legal de maior peso é a mais afetada, mas não pela insuficiência mais destacada nos relatórios de gestão, e sim por outra não dita nos relatórios. Por fim, o estudo sugere intervenções para superação das insuficiências identificadas, buscando evitar a falência do planejamento regional na Amazônia.

Palavras-chave: SUDAM; planejamento; relatórios de gestão; insuficiências.

ABSTRACT

The global economic crisis demanded from the States the resumption of a planned intervention. In Brazil, regional development planning agencies reappear, including SUDAM, recreated in 2007 with the competence to strengthen the articulation and planning of public policies in the Amazon. But since the beginning, this agency alleged that it often lacks resources, which would make it difficult to carry out its duties. The analysis of the autarchy's management report for the period 2008-2019 shows that, although there are several resources, the most alleged (budget) is not so insufficient. It also shows that the agency's main competence – planning – is warmed by another insufficiency, this one is hidden: that of complying with the legal provision relating to the social planning process and the approval of the regional plan. The purpose of the research is to elucidate how the portfolios affected by SUDAM managed to execute their competences, while its objective is to explain and demonstrate that, in the period under analysis, regional planning was the mainly affected by the “insufficiency” of compliance with legislation. The research methodology is document analysis (of the law that created SUDAM and its management reports) in the light of Francisco de Oliveira's theoretical-methodological conceptions and Discourse Analysis. The research results showed that the legal competence of greater weight is the most supported, but not by the most prominent coverage in the management reports, but by another unspoken in the reports. Finally, the study suggests interventions to overcome the identified factors, seeking to avoid the failure of regional planning in the Amazon.

Keywords: SUDAM; planning; management reports; insufficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Normas do TCU de apresentação dos relatórios de gestão de 2008 a 2019 ..	81
Tabela 1 - Ocorrência de verbetes de raiz <i>sufic</i> nos relatórios da SUDAM do período de 2008 a 2019	85
Tabela 2 - Ocorrência do termo insuficiência, conforme assunto, nos relatórios de gestão da SUDAM de 2008 a 2019	88
Tabela 3 - Proposta de dotação da SUDAM, ajustada pelo MPOG e aprovada pelo Congresso Nacional no período de 2008 a 2012	106
Tabela 4 - Dotação orçamentária e empenho de despesas da SUDAM no período de 2008 a 2019 (em R\$ milhão)	107
Tabela 5 - Recursos públicos do orçamento da SUDAM, de emenda parlamentar e do FDA, empenhados em 2008 e 2019	109

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CADES	Coordenação de Avaliação de Instrumentos de Desenvolvimento Regional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração de Fronteira
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CGCOM	Coordenação Geral de Convênios e Monitoramento
CGTI	Coordenação Geral de Tecnologia de Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CINDRA	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados
CIEI	Capacidade de Impacto Econômico do Incentivo
CODESUS	Coordenação Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável
CONDEL	Conselho Deliberativo da SUDAM
CONDSEF	Confederação Democrática dos Servidores Públicos Federal
CPC	Coordenação de Análise da Prestação de Contas de Convênios
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DGFAI	Diretoria de Gestão de Fundos e Administração dos Incentivos
DN	Decisão Normativa

DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
DPLAN	Diretoria de Planejamento e Articulação Política
DPROS	Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável
DVA	Demonstração do Valor Adicionado
EC	Emenda Constitucional
ENID	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FCPE	Funções Comissionadas do Poder Executivo
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FIEPA	Federação das Indústrias do Estado do Pará
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FG	Função Gratificada
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
ICIF	Índice de Cobertura dos Incentivos Fiscais
IEPB	Efetividade Produtiva do Benefício
IESI	Índice de Efetividade Social do Incentivo
IN	Instrução Normativa
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
MP	Medida Provisória

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCCS	Plano de Cargos, Carreira e Salário
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDIAL	Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RG	Relatório de Gestão
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RI	Regimento Interno

RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SCI	Sistema Federal de Controle Interno
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIOF	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal
SINTSEP-PA	Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal do Estado do Pará
SPLP	Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UJ	Unidade Jurisdicionada
UPC	Unidades Prestadoras de Contas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM)	23
2.1	A Previsão Constitucional dos Órgãos de Planejamento Regional e os Antecedentes da Instituição da SUDAM	25
2.2	A SUDAM, segundo a Lei Complementar nº 124/2007	31
2.3	As Alterações na Estrutura Regimental da SUDAM	36
2.4	As Competências da SUDAM	38
<i>2.4.1</i>	<i>Meios (competências) e Fim (finalidade)</i>	<i>38</i>
<i>2.4.2</i>	<i>As Competências da SUDAM, conforme a LC nº 124/2007</i>	<i>40</i>
3	OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DO DISCURSO	46
3.1	As Concepções Teórico-Metodológicas de Francisco de Oliveira	46
3.2	A Concepção de Planejamento em Francisco de Oliveira	61
3.3	Técnicas de Análise do Discurso	69
4	AS INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM SEGUNDO OS RELATÓRIOS DE GESTÃO	74
4.1	Definição de Insuficiência	74
4.2	Relatórios de Gestão	79
<i>4.2.1</i>	<i>As Normas Sobre Relatórios de Gestão</i>	<i>80</i>
<i>4.2.2</i>	<i>Os Relatórios de Gestão da SUDAM</i>	<i>83</i>
<i>4.2.3</i>	<i>Os Registros de Insuficiência nos Relatórios de Gestão da SUDAM</i>	<i>85</i>
4.3	As Insuficiências nos Relatórios de Gestão	90
<i>4.3.1</i>	<i>Insuficiência de Literatura</i>	<i>90</i>
<i>4.3.2</i>	<i>Curso Insuficiente</i>	<i>92</i>
<i>4.3.3</i>	<i>Insuficiência de Tempo</i>	<i>93</i>
<i>4.3.4</i>	<i>Insuficiência de Servidores</i>	<i>94</i>
<i>4.3.5</i>	<i>Insuficiência de Orçamento</i>	<i>99</i>
4.4	Crítica à insuficiência orçamentária e a competência do planejar	104

4.4.1	<i>Acerca da situação orçamentária da SUDAM</i>	104
4.4.2	<i>A Competência de Planejar e os Planos da SUDAM</i>	114
4.4.2.1	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)	119
4.4.2.1.1	Qual PRDA foi feito?	120
4.5	A insuficiência do planejamento	127
4.6	A falência do Planejamento	129
5	INDICAÇÕES PARA SUPERAÇÃO DAS INSUFICIÊNCIAS RUMO A UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO PRÓ-PLANEJAMENTO	134
5.1	Realização Periódica de Concurso Público e Aprovação de Plano de Carreira	136
5.2	Estímulo à Produção Própria de Conhecimento	137
5.3	Promoção de Eventos	139
5.4	Cumprimentos de Prazos	140
5.5	Garantir Recursos com um Plano e um Fundo	141
5.6	Participação Democrática	142
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	REFERÊNCIAS	152

1 INTRODUÇÃO

Havendo olhos suficientes, todos os erros são óbvios!
(Lei de Linus, por Eric Steven Raymond)

Os primeiros dezenove anos deste século foram marcados por fortes crises em consequência dos fatos ocorridos em 2001 (LESSA; MEIRA, 2001) e 2008 (EVANS, 2011), tendo como epicentro os Estados Unidos. As soluções arquitetadas pelos países do centro do capitalismo para o enfrentamento dessas crises, indicaram o roteiro a ser seguido por diversos outros países, entre eles, o Brasil (BRASIL, 2010).

As consequências das crises foram falências, desemprego, queda do poder aquisitivo e o endividamento das famílias; e as soluções recomendadas foram ajustes fiscal e o aumento dos gastos dos governos para salvar os grandes bancos, ambos combustível para os protestos observados em diversas partes do mundo, desde os movimentos antiglobalização de Seattle, Praga e Gênova (ARTURI, 2004; BRINGEL; MUÑOZ, 2010) até a explosão social e os protestos ocorridos do Chile em 2019 (FERNANDES, 2019), passando pela Primavera Árabe (ESPINOSA, 2021; LUZ, 2017), os *Occupy Wall Street* e a Bolsa de Londres (SAUVIAT, 2012), os protestos na América Latina, chegando até às Jornadas de Junho no Brasil em 2013.

Em quase todas as partes do planeta Terra, nesses dois decênios iniciais, em função das duas grandes crises, foram registrados colapsos econômicos, seguidos de grandes manifestações populares. Na esteira desses fatos econômicos e sociais, surgem as crises políticas, com ascensão e queda de partidos, regimes e governos, inclusive, aqueles com plataformas progressistas. Nesse panorama, coube aos governos a tarefa de salvar o sistema capitalista do colapso iminente - seja assumindo dívidas, emitindo papel-moeda, fazendo ajustes fiscais e alocando recursos para a infraestrutura -, sempre evitando acirrar-se insatisfações que pudessem potencializar confrontos diretos com o sistema e seus governos. O sistema capitalista precisava de governos capazes de promover intervenção na economia, racionalizar as escolhas entre as alternativas existentes, e supostamente harmonizar interesses opostos de empresários e trabalhadores, mas inclinados a manter os mesmos mecanismos de acumulação causadores das crises.

A alocação de vultosos recursos públicos para infraestrutura foi uma das principais expressões de intervenção na economia, mediante o renascimento dos grandes planos estatais e

das grandes obras de infraestrutura. Foi graças as ações dos governos que se intensificaram a acumulação de lucros, simultaneamente à propagação da instituição de programas de renda mínima aos pobres (SILVA, 2019), fenômeno presente na América Latina nas duas primeiras décadas deste século. Por isso, os planos e as obras (alguns planos sem obras, e outras obras sem plano), ao mesmo tempo que geraram alguns empregos e alguma renda, trazem para o interior do Estado os mesmos conflitos existentes em outras dimensões da vida, dominada por um sistema em fortes crises e contradições com a geração de maior concentração de riqueza e severos conflitos sociais.

Esses governos tem uma longa tradição e se expressam de diferentes formas, sejam os de coalizão – comandados por partidos burgueses, mas aplicando sua habilidade para construir alianças amplas e diálogos com setores operários para sustentação e apoio de seus programas de governo, como o de Roosevelt, nos Estados Unidos da América, em 1933, sejam os de frente popular – entendidos como aqueles sob o comando de partidos oriundos de setores operários, mas que se permitem composição com partidos burgueses, como o de *Mitterrand* na França de 1982 (MORENO, 2003).

Várias análises remetem o primeiro decênio do século XXI a um paralelo com fatos ocorridos nos anos 30 do século XX: as crises financeiras de 1929 e as de 2001/2008 (GALL, 2008; RICUPERO *et al.*, 2008); a criação de programas de salvação nacional; os governos de coalizão que sustentaram os planos de enfrentamento à crise (MORENO, 2003; LIMONCIC, 2003; FUSER, 2018); o uso intensivo do planejamento e da intervenção estatal (BALANCO; PINTO, 2007) e a criação de órgãos de desenvolvimento regional (BROSE, 2015).

Nos dois primeiros decênios do século XXI, conforme análise de Sampaio (2019), o Brasil não passou indiferente às oscilações financeiras e encaixa-se no modelo de governo de coalizão descrito acima: elaborou o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC); executou obras de infraestrutura, como Belo Monte; e implementou o Bolsa Família para redistribuir renda. O Estado brasileiro, com seus planos e obras, é, neste início de século, parte desse sistema econômico, integrando a periferia da sociedade capitalista, sofrendo os impactos mais fortes da crise, e com governos que dividem suas decisões, ora a favor da manutenção e fortalecimento da intervenção do Estado, ora voltado para sua redução em favor dos interesses privados, ou ainda tentando fazer as duas coisas concomitantemente. Esse Estado arrasta consigo, para os mesmos planos e obras, os órgãos e as entidades que o compõe, reproduzindo neles, em diferente intensidade, os mesmos conflitos e os problemas dos quais padece o Estado.

É nesse contexto e com a tarefa de promover o planejamento e a articulação do desenvolvimento regional que a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi recriada em 2007.

Originalmente extinta pela Medida Provisória (MP) nº 2.145/2001 (BRASIL, 2001b), a SUDAM é invocada ao surgimento na campanha eleitoral de 2002, lembrada por sua capacidade de planejamento e articulação, vindo à luz cinco anos depois, substituindo a Agência do Desenvolvimento da Amazônia (ADA). A Lei que recriou a SUDAM, a Lei Complementar (LC) nº 124/2007, demonstra estar atenta ao moderno discurso de integração econômica e sustentabilidade, visto que entre as competências do novo órgão está a de planejar e articular o desenvolvimento regional com preservação ambiental, tendo o planejamento posição central: a SUDAM é responsável por elaborar ou coordenar a elaboração de planos no âmbito da Amazônia; integra o Sistema de Orçamento Federal; participa do processo de fabricação das peças orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – dando a elas a feição regionalizada. A autarquia tem como um de seus principais instrumentos de ação e articulação o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

Ao tempo em que o governo brasileiro demonstrava, por um lado, impulsionar a ação planejadora estatal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Plano Amazônia Sustentável (PAS), do Programa Minha Casa Minha Vida etc., por outro, os interesses do sistema industrial e financeiro, agindo como força contrária, apostavam em um Estado mínimo.

Diversos agentes públicos (estados, consórcios públicos, municípios, associações de municípios, parlamentares etc.) e privados (entidades internacionais multilaterais, bancos, institutos, Organizações não Governamentais (ONG), agências, empresas privadas etc.) também agiram por força de seus interesses, gerando um ambiente muito mais competitivo que colaborativo para o Estado brasileiro. Isso fez do PPA, da LDO e do Orçamento Geral da União (OGU) uma arena de disputa em que essas forças se encontram e digladiam-se.

A SUDAM sente, já em seus primeiros anos de vida, os efeitos dessa disputa, refletidas nas dificuldades que permeiam a estrutura do Estado brasileiro e afetam a execução de suas competências. Desde sua fundação, a SUDAM apresentou aos órgãos de controle, seus Relatórios de Gestão (RG), uma exigência legal de prestar contas quanto ao seu dever de agir, materializado em metas físicas e financeiras executadas, nos quais essas disputas podem estar

expressas, passíveis de serem identificadas e analisadas, desde que aplicada os instrumentos adequados para isso.

No período analisado, somam-se doze anos de atividade, cujos registros constam desses RG, cuja organização e apresentação são normatizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e têm a função de ofertar elementos que permitam aos órgãos de controle e à sociedade formular juízo de valor sobre o desempenho das competências institucionais. Nesses relatórios, é possível identificar os problemas sofridos pelo órgão, alguns embalados sob o rótulo de “insuficiência”.

O problema central desta pesquisa é elucidar a seguinte questão: de que forma as insuficiências manifestadas pela SUDAM, em seus relatórios de gestão no período de 2008 a 2019, afetam a execução de suas competências referente ao planejamento?

A dissertação *As Insuficiências da SUDAM e a Falência do Planejamento Regional na Amazônia* tem como objetivo geral explicar e demonstrar que o cumprimento das competências de planejamento, pela autarquia, tem sido afetado pelas “insuficiências” alegadas em seus relatórios de gestão no período de 2008 a 2019.

Os objetivos específicos são:

- 1) Identificar as insuficiências alegadas nos relatórios de gestão da SUDAM, hierarquizando-as pela quantidade de ocorrência observada;
- 2) Analisar as competências do órgão, buscando identificar as de maior preponderância, conforme o texto legal;
- 3) Identificar a relação entre as insuficiências relatadas e as competências, em particular, às relativas ao planejamento.

Guiados por esses objetivos, esta pesquisa pode trazer à tona o debate acerca do destino para onde caminha o órgão, visto que suas competências legais, especialmente, as de planejamento, são confrontadas com a prática cotidiana do órgão, registrada nos relatórios de gestão. As competências expressam quais tarefas o órgão deve executar para resolver um problema ou atender a uma demanda. Elas são o ponto de confluência entre o problema observado e a solução perseguida, entre o passado indesejado e o futuro ambicionado.

A justificativa para a realização deste estudo é contribuir com a SUDAM e com a academia para promover a reflexão sobre possíveis ações que fortaleçam a competência de

planejamento regional, com vistas ao desenvolvimento sustentável e incluído da Amazônia Legal.

O método usado, nesta investigação, é o hipotético-dedutivo, sobre o qual Marconi e Lakatos (2003, p. 95) explicam:

Para Karl R. Popper, o método científico parte de um problema (P1), ao qual se oferecesse uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa (TT), passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro (EE) e, tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a novos problemas (P2).

Coerente com a natureza epistemológica do método hipotético-dedutivo adotado nesta pesquisa, partindo do problema definido acima (como as insuficiências impactam as competências?), foi proposta duas premissas: há distintas competências e distintas insuficiências; e foi proposta uma solução provisória: as insuficiências impactam, distintamente, as distintas competências. A investigação é orientada pela hipótese (ou teoria-tentativa) de que as insuficiências têm origens distintas, resultantes de fatores intra e extrainstitucionais, o que ocasionariam distintos impactos sobre a execução de distintas competências da SUDAM, notadamente, maior impacto sobre competências mais relevantes, e dentre essas, o planejamento.

Os RG tratados aqui são aqueles elaborados, anualmente, por instituições federais para cumprir a obrigação constitucional de prestar contas nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição da República Federal do Brasil (CRFB), de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.443/1992, em cujos art. 9º e art. 7º são, respectivamente, citados e definidos. Os RG da SUDAM, objeto de análise desta pesquisa, são os apresentados nos anos de 2008 a 2019, cuja forma e organização são detalhadas em normas emanadas pelo TCU, como as instruções normativa (IN) nº57/08, 63/2010 e 72/13.

O marco temporal estabelecido coincide com três ciclos de PPA (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019) e foi definido no intuito de permitir a análise, mais integral possível, da participação da SUDAM nos processos de construção, execução e avaliação dos planejamentos governamentais, seus dados orçamentários e financeiros e o cumprimento da competência do órgão para a gestão do planejamento do desenvolvimento da região. A ordem de prioridade de investigação desta dissertação é o planejamento, em desfavor da discussão teórica ou empírica

sobre teorias do desenvolvimento - cuja visão geral é apropriadamente debatida por Duarte (2015), por entender que o desenvolvimento não brota espontaneamente se não for estimulado com base em um planejamento que o preceda. Desta forma, passa ao largo desta pesquisa o interesse em debater uma concepção aplicável de “desenvolvimento”, e as técnicas de pesquisa aplicadas terão como foco perscrutar o planejamento.

As técnicas de pesquisa referem-se, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 174), a “um conjunto de preceitos ou processos de que serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas de investigação”. Essa pesquisa tem como suas fontes os relatórios de gestão da SUDAM do período de 2008 a 2019, informações estatísticas, pesquisa hemerográfica, pesquisa bibliográfica e documental. Tais fontes são entendidas como o conjunto de material em que se buscam as informações, conforme a classificação sugerida por Marconi e Lakatos (2003), contemporâneas, secundárias e escritas. A pesquisa, quanto às suas fontes, será documental, descritiva e legal:

- a) documental, pois envolve, prioritariamente, a análise dos relatórios de gestão da SUDAM do período de 2008 a 2019. Relatórios de gestão são documentos de fé pública, formulados e apresentados conforme normas estabelecidas pelo TCU. O período sobre o qual a análise se debruça abrange o de três PPA (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), possibilitando a percepção de como a SUDAM tem conduzido e/ou participado dos processos de planejamento sob sua responsabilidade;
- b) descritiva, visto que a descrição de um objeto ou fenômeno expõe sua estrutura e revela suas partes constituintes. Por isso, a fim de desvelar a estrutura e as partes que constituem a SUDAM, suas atribuições, seu orçamento, suas ações finalísticas, seu *modus operandi* em planejamento, o texto usa com frequência o recurso de descrições, em geral descrições já constantes dos relatórios de gestão;
- c) legal, posto que serão estudadas as normas que instituem, organizam e estruturam a SUDAM, como a Lei Complementar nº124/2007 e seus decretos regulamentadores; serão usadas como aporte outras legislações correlatas ao tema “Sudam” e “planejamento”; e serão estudadas também as que estabelecem as normas do TCU concernentes aos relatórios de gestão do período de 2008 a 2019.

Subsidiariamente à análise das insuficiências apontadas nos relatórios de gestão, será dada, nos termos da metodologia hipotético-dedutivo, uma abordagem quali-quantitativa: na análise quantitativa será realizado o levantamento, o tratamento e o estudo das insuficiências, para as quais sejam possíveis utilizar banco de dados oficiais, como o Sistema do Tesouro Gerencial; na análise qualitativa, será realizada a coleta e o estudo de enunciados das insuficiências, como elas surgem nos RG da autarquia no período em questão. A técnica é a análise do discurso, cuja base teórica são as concepções expostas no referencial teórico.

Por fim, é uma pesquisa com forte dosagem de empirismo e envolvimento pessoal do autor, seja como servidor da autarquia desde 1996 – tendo passado por suas diversas fases, antes, durante e depois da extinção ocorrida em 2001, dos quais quinze anos dedicados à nova versão do órgão, seja como militante e dirigente do movimento sindical de servidores públicos federais, em âmbito estadual no Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal do Estado do Pará (Sintsep-PA) e nacional na Confederação Democrática dos Servidores Públicos Federal (CONDSEF), aprendizado que vem se acumulando em quase duas décadas de observações e leituras, audiências e conversas, elaborações individuais e coletivas, mobilizações de ruas e negociações em gabinetes sobre os problemas e as soluções para o serviço público.

Convém registrar que, em função dessa militância, sempre que nas conversas informais ou nos fóruns próprios de debates sobre questões do funcionalismo público em que o autor se apresenta como servidor da SUDAM, é quase inevitável a pergunta: a SUDAM ainda existe? A resposta é positiva, adendada por um breve histórico da extinção e do ressurgimento. Esta pesquisa coloca a pergunta (a SUDAM ainda existe?) em um outro patamar, que pode tornar-se um convite para que a SUDAM reflita: a suspeição, para essas pessoas, de que a SUDAM não existe, não seria por que, para a SUDAM, essas pessoas não existem? Em última instância, o que se busca prospectar com a análise dos relatórios de gestão da autarquia é a relação entre o órgão e as pessoas (a sociedade).

Além desta Introdução e das Considerações Finais, a realização desta pesquisa e a exposição de seus resultados estão organizadas em quatro capítulos:

No capítulo dois é apresentada a SUDAM, o órgão sobre o qual se desenvolve o estudo, que consiste em localizá-la no contexto histórico e no texto constitucional, em descrevê-la segundo a LC nº 124/2007 que a criou, em analisar as alterações feitas em estrutura organizacional, expor e analisar suas competências legais.

No capítulo três são desenvolvidos os aspectos teóricos-metodológicos que orientam a pesquisa, como as concepções do sociólogo Francisco de Oliveira e elementos da Análise do Discurso.

No capítulo quatro é exposta a definição de insuficiência aplicável à análise da situação da SUDAM; é delimitado o tipo de relatório de gestão a ser analisado, conforme as normas do TCU; são identificadas e analisadas as insuficiências da SUDAM, apontadas em seus RG do período de 2008 a 2019; e, na sequência, é apresentada a crítica dos dados levantados nesta análise.

No capítulo cinco, a partir dos elementos centrais da pesquisa realizada, são apresentadas seis indicações para a superação de algumas insuficiências como possíveis chaves para fortalecer a competência de planejadora do desenvolvimento regional da SUDAM.

2 A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM)

A história da atuação estatal na Região Amazônica, em particular nos últimos 70 anos, é marcada pela racionalidade econômica, fortemente influenciada pelas concepções e pela conjuntura política e econômica internacional:

No Brasil, segue ainda forte a crença de que o Planejamento do Desenvolvimento possa, através da realização plena de governos focados na racionalidade, no planejamento e na coerente aplicação de investimento públicos (e privados), superar a sua condição de país não-desenvolvido, – subdesenvolvido ou – atrasado (MEIRA, 2018, p. 25).

O fundamento do raciocínio de Meira (2018) de que, focado no planejamento, a ação do governo conduziria ao padrão de país desenvolvido se coaduna com a concepção de Possas (2016, p. 181), para quem há uma “pressuposição de que a racionalidade dos agentes econômicos é fundamentalmente otimizadora”.

No contexto da consolidação da administração burocrática, a racionalidade otimizadora se tornou diretriz não somente para materializar a finalidade almejada pelos planos de governo, mas também para organizar os meios pelos quais tal finalidade seria alcançada, como a criação de leis, a organização de estruturas burocráticas, a provisão de recursos, a elaboração de planos, a distribuição de competências, a divisão de tarefas, etc.

Essa racionalidade otimizadora, surgida como teoria da administração na década de 1940, foi largamente, recepcionada pelos países ocidentais, entre eles, o Brasil. A racionalidade otimizadora é, constantemente, reformulada e, assim, figura, em suas mais variadas versões, nos discursos e nos planos oficiais, que intentam conduzir o Estado, a nação e seus habitantes ao desenvolvimento. E a Amazônia é parte disso.

As experiências, surgidas a partir da segunda metade do século passado, legalmente instituídas pelo Estado para dar corpo a essa racionalidade na gestão da região amazônica, são a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953; a SUDAM em 1966; a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) em 2001; e a (nova) SUDAM em 2007.

Criada no governo do Presidente Getúlio Vargas, pela Lei nº 1.806, de 1953, a SPVEA teve a incumbência de executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. A Lei

estabelecia quatorze objetivos a serem alcançados pelo Plano, cuja realização passaria pela elaboração de planos pela Superintendência, que dispunha de recursos orçamentários e do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia para a execução de suas ações. O art. 199 da CRFB, de 1946, determinava que, para a execução do Plano, a União aplicaria, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. A Lei criou o plano e a instituição que o executaria. A SPVEA foi extinta, mas o plano, mantido. Para dar continuidade à sua execução, a SUDAM foi criada, como sucessora da SPVEA, pela Lei nº 5.173/1966.

Esta tinha como objetivo principal “planejar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia” (art. 9º); suas atribuições iam desde a promoção e divulgação de pesquisas, estudos e análises (art. 10, I) até poder sugerir providências para a criação, a adaptação, a transformação ou a extinção de órgãos ou de entidades no âmbito da Amazônia (art. 10, j). Essa SUDAM foi extinta em 2001, menos pela corrupção do que pela superação do padrão de planejamento regional e das condições políticas e econômicas que justificavam sua origem e existência. Essa extinção, que criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia para substituir a SUDAM, por meio da MP nº 2.145/2001, estava embrionariamente prevista no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que previa:

A modernização da gestão se fará através da implantação de laboratórios especialmente nas autarquias voltadas para as atividades exclusivas do Estado, visando iniciar o processo de transformação em agências autônomas, ou seja, em agências voltadas para resultados, dotadas de flexibilidade administrativa e ampla autonomia de gestão (BRASIL, 1995, p. 55).

Criada para coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), a ADA traz, expressas na MP que a criou, as marcas do ideário do PDRAE: surge como Agência, administrada por contrato de gestão (art. 19) e com possibilidade de terceirizar a consecução dos resultados (art. 8º); o PDA era aprovado pelo Conselho superior da entidade, sendo desnecessária lei para isso (BRASIL, 2001b). De vida breve, a ADA acabou, formalmente, em agosto de 2007 com a publicação do Decreto nº 6.199 (BRASIL, 2007c), que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da (nova) SUDAM, criada oito meses antes pela LC nº 124/2007. A extinção da SUDAM e o período de 2001 a 2007, em que vigeu a ADA, não cabem nesta pesquisa, sendo analisados por Lira (2005).

A SUDAM da LC nº 124/2007 surgiu em campanha eleitoral de 2002 e consta no tópico *Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável* do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT): “o novo governo buscará recuperar e restaurar toda a capacidade de planejamento e articulação das extintas Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 58). Entre a promessa e o cumprimento, decorreram-se quase cinco anos, sendo concretizada apenas no segundo mandato do Presidente Lula. É essa SUDAM de 2007, a previsão constitucional de sua instituição, sua estrutura e as alterações sofridas, a análise de suas competências, com destaque para aquelas relativas ao processo de planejamento, que será abordada aqui.

2.1 A Previsão Constitucional dos Órgãos de Planejamento Regional e os Antecedentes da Instituição da SUDAM

A atual SUDAM, cuja Proposta de Lei (PL) foi apresentada pelo Poder Executivo em agosto de 2004 e sancionada em janeiro de 2007, é uma organização federal, que, embora sem referência explícita a seu nome, está prevista na CRFB de 1988 como organismo regional responsável pela gestão direta de planos regionais destinados à redução das desigualdades (BRASIL, 1988), conforme explicitado no seu art. 43:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei Complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Dado os detalhes da descrição desse organismo regional (objetivo, previsão legal, planos), este dispositivo é fundamental para localizar as bases constitucionais sobre as quais se assenta a criação dos órgãos de planejamento regional. E ele não é o único na CRFB de 1988 que traz referência à questão regional. O art. 3º do texto constitucional estabelece que a redução de desigualdades regionais, enunciado repisado no *caput* do Art. 43, é um dos quatro *objetivos fundamentais* da República Federativa do Brasil: “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, p. 1).

O planejamento é o meio escolhido para organizar o atingimento do objetivo de redução de desigualdade, cuja competência, conforme a CRFB de 1988, em seu art. 21, XI, cabe à União: “Art. 21. Compete à União: [...] XI - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988). Embora o caminho a ser percorrido dar-se-á por iniciativa do Poder Executivo, há necessariamente o envolvimento de toda a República, como consta no art. 48 da CRFB de 1988:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
[...]
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.
(BRASIL, 1988, p. 35)

Executivo e Legislativo têm, por força da imposição constitucional, a obrigação de prover o Estado brasileiro de planos e programas regionais com o propósito de alcançar aquele objetivo fundamental da República, inscrito no art. 3º, III, e que serão executados por organismos criados para essa finalidade. O que todas as referências constitucionais têm em comum é a convergência entre a preocupação com a redução das desigualdades regional e a organização de estratégias, com o provimento de planos e organismos, para reduzir as desigualdades. Contudo, convém examinar, nos antecedentes históricos e políticos, o quão a previsão constitucional se refletiu, para os agentes públicos, em uma efetiva preocupação política.

Em baixa na década de 1990, esse compromisso do Estado brasileiro com planos para a redução das desigualdades regionais teria sido retomado com a emergência da política de desenvolvimento regional que, segundo Brito, Mattedi e Santos (2017), ocorreu em dois períodos: o primeiro de 1996 a 2003, com a iniciativa de implantar os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), instituídos em doze eixos e, que, segundo os autores, constituem-se em “uma política de planejamento macrorregional assentada por instrumentos legais baseada em planos orçamentários” (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017, p. 11). Para Rocha Neto e Borges (2011, p. 1641), no entanto,

Na década de 1990, essas intervenções, relacionadas ao desenvolvimento regional, ganham uma conotação mais setorial, dificultando sobremaneira o ordenamento do território. Esse momento marca o fim do planejamento regional no modelo tradicional e procura, sob a égide de novas orientações ideológicas, indicar diferentes usos dos territórios de acordo com agentes hegemônicos, evidenciando um caráter fragmentado nos processos de desenvolvimento regional, alimentando um discurso de “competitividade

espacial” que resultou na exclusão de determinados lugares e setores produtivos.

Outro que discorda dessa emergência da política de desenvolvimento regional nos anos 1990 é Amparo, com críticas mais incisivas. Para ele, o governo federal, a partir de 1994, asfixiou financeiramente a política de desenvolvimento regional: “De tal forma a ‘questão regional’ tornou-se anátema na era FHC que não era possível identificar uma única rubrica no Orçamento Geral da União onde uma ação voltada ao desenvolvimento regional pudesse ser inserida” (AMPARO, 2014. p. 184).

O segundo período, para Brito, Mattedi e Santos (2017), ocorre a partir de 2003. Nesse período buscou-se construir políticas integradoras ao criar, pelo Decreto nº4.793/2003, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo, abrindo caminho para a formulação da PNDR I, consolidada no Decreto nº6.047/2007 (BRASIL, 2007a), que é posto em funcionamento a partir de 2007. Ainda na avaliação desses autores “a PNDR I vai inovar o processo de planejamento regional por objetivar uma ação nacional em múltiplas escalas, de ‘baixo para cima’, explorando potencialidades locais e controle social com foco na diversidade” (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017, p.12).

Ainda segundo os autores, esse segundo período foi marcado por uma maior intervenção do governo federal, com a presença de organismos (re)criados para esta finalidade, um caminho diferente ao adotado nos governos anteriores. Entre os organismos (re)criados está a SUDAM.

A retomada da política de desenvolvimento regional nos anos 2000, não foi, porém, garantia de implementação das competências desses organismos. Avaliando o desenvolvimento de políticas regionais nos dez anos do governo do PT, Araujo (2013, p. 167) conclui que “quando se examinam as políticas federais acionadas no período aqui analisado e que contribuíram para o alcance dos resultados supracitados, constata-se que foram políticas nacionais de corte setorial que predominaram”. E quando debate “as clássicas políticas regionais explícitas, aquelas voltadas claramente para enfrentar a questão regional do país”, a autora vaticina: “O fato é que pouco ou nada se evoluiu nesse campo” (ARAUJO, 2013, p. 168).

Para essa autora, a responsabilidade pela falta de prioridade seria do Ministério da Integração Nacional (MI), entregue a aliados [como o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)]. Para ela, a recriação dos órgãos não foi prioridade dos congressistas, ao passo que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a ser criado para dar suporte financeiro a ação desses organismos, foi rejeitado por

eles. Quanto à rejeição do FNDR e ao impacto disso na implementação da PNDR, Amparo (2014, p. 187) explica da seguinte forma:

Infelizmente, no entanto, as expectativas da equipe dirigente que chegara à SDR/ MI para formular e implementar a PNDR viriam a se frustrar logo em 2004. Como mencionado, uma aposta central da PNDR era a perspectiva de se contar com recursos adicionais para investimento nas áreas prioritárias ao desenvolvimento regional, a serem aportados através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta fazia parte da PEC da Reforma Tributária, que tramitava, na ocasião, no Congresso Nacional com o objetivo de acabar com a guerra fiscal.

Tanto Araujo (2013) quanto Amparo (2014) reputam ao Congresso Nacional o ônus de não ter sido priorizada a aprovação de órgãos e fundos para implementação da política de desenvolvimento regional, eximindo o titular da Presidência da República e seu partido e terceirizando tal responsabilidade aos partidos aliados e ao Poder Legislativo, ocultando que parte expressiva dos congressistas, naquela ocasião, era da base aliada do governo.

Contudo, os fatos contestam essa posição. Para efeito de comparação, vejam-se as diligências empenhadas, no mesmo governo e período, para duas matérias de iniciativa do Executivo: o Projeto de Lei Complementar (PLP nº 91/2003) da recriação da SUDAM, que deu origem à LC nº 124/2007, e a Reforma da Previdência [Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 40/2003].

O PLP nº 91/2003 foi apresentado à Câmara dos Deputados em 28/08/2003¹ (primeiro ano do novo governo) e, após passar pelo Senado Federal, voltou e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 29/11/2006, sendo submetido em 12/12/2006 à sanção presidencial, o que ocorreu em 03/01/2007², o segundo mandato petista. Foram pouco mais de três anos e quatro meses desde a apresentação do PLP até à sanção.

Na Carta ao Povo Brasileiro, de junho de 2002, o então candidato à presidência pelo PT, comprometia-se, pessoalmente, com o mercado financeiro a promover reformas estruturais, entre as quais a reforma da previdência. Ato contínuo, em 30/04/2003, quatro meses após tomar

¹ Embora a data de EM nº 35/MI, apresentada pelo então Ministro da Integração Nacional Ciro Gomes, seja 21/08/2003, a data refere-se à abertura do processo de tramitação do PLP nº 91/2003, conforme consta do *site* da Câmara dos Deputados. Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=130725>.

² PLP nº 91/2003 transformado na Lei Complementar nº 124/2007, publicado no DOU, de 04/01/07, com vetos parciais, conforme MSC 1/07-PE, na qual expõe as razões do veto, publicado no DOU 04/01/07, p. 9.

posse, o próprio Lula, em pessoa (BRASIL, 2003), apresentou solenemente à Câmara dos Deputados³ a PEC nº 40/2003 de reforma da Previdência, viabilizando profundas alterações nos direitos previdenciários dos trabalhadores do setor público e da iniciativa privada.

Em 27/08/2003 (menos de 4 meses depois), a Reforma da Previdência foi aprovada em votação de primeiro e segundo turnos no Plenário da Câmara dos Deputados. Daí seguiu para o Senado Federal, em que faria um percurso similar ao da Câmara e em um período também parecido, cerca de quatro meses, até sua devolução aos Deputados, em 19/12/2003, quando foi transformada na Emenda Constitucional (EC) nº 41/03. No site da Câmara dos Deputados⁴ é possível verificar sua tramitação detalhada.

Pelo histórico apresentado acima e considerando as profundas diferenças no processo legislativo, exigidas para aprovação de uma LC e para aprovação de uma EC (conforme art. 59 a 69 da CRFB 1988), a PEC nº 40 teve uma tramitação e aprovação, visivelmente, muito mais célere do que o PLP que resultou na recriação da SUDAM, permitindo deduzir que não é, necessariamente, consequência apenas das prioridades estabelecidas na agenda do Legislativo, mas também resultado da combinação com a agenda de prioridades do Executivo, refletido no envolvimento pessoal do presidente.

Ainda que a prioridade dependesse exclusivamente do Congresso Nacional, cabe uma análise do tamanho da base aliada do governo que atua no Poder Legislativo. Reportagem da Folha de São Paulo, de 30/12/2003, que destrincha o comportamento de Legislativo frente ao novo governo em seu primeiro ano de mandato, traz a informação de que a “base do governo Lula na Câmara infla em 2003”. Segundo levantamento da reportagem, a partir de dados da Agência Câmara,

Dos 15 partidos representados na Câmara, 11 apoiam o governo. Esse grupo reúne 376 deputados, ou cerca de 73% da Casa. São eles: PT (90 deputados, já considerada a recente expulsão dos três radicais), PMDB (77), PTB (52), PP (49), PL (43) PPS (21), PSB (20), PC do B (10 deputados), PSC (7), PV (6) e PSL (1). (BASE ..., 2003, [p. 1]).

A situação retratada na reportagem restringe-se à base aliada entre os deputados federais. Entretanto, como os partidos a que pertencem os senadores são, praticamente, os

³ Tramitação em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁴ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>.

mesmos nas duas Casas e a prática de arregimentação de parlamentares fiéis às pautas do Executivo também são as mesmas, é possível estabelecer uma similitude entre os números da Câmara dos Deputados, apresentados na reportagem, e os números do Senado Federal, não levantados pela matéria, o que resultaria no mesmo empenho e tempo de tramitação.

Uma base aliada que reúne, ao redor de projetos de interesse do Executivo, mais de 70% de uma das Casas do Legislativo (no caso da Câmara, seriam 376 deputados) é bem maior do que os votos mínimos necessários para que seja aprovada uma PEC (308 votos na Câmara dos Deputados e 49 entre os Senadores). Conforme a CRFB/1988, para aprovação de PLP, o número exigido de votos é bem menor (257 votos na Câmara e 41 no Senado): “Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta” (BRASIL, 1988).

A promessa de campanha, a iniciativa do Executivo, o momento aproximado em que foram apresentadas ao Congresso Nacional e a disponibilidade do número de votos, necessários da base aliada para suas aprovações, são fatos objetivos muito semelhantes observados na proposição, na tramitação e na aprovação da reforma da Previdência e do PLP de criação da SUDAM. A diferença, portanto, é a manifesta disposição do Chefe do Executivo de empenhar-se, pessoalmente, para tornar o segundo uma prioridade.

Os antecedentes apontados até aqui – falta de empenho do governo e da base parlamentar governista, demora na aprovação da criação do órgão, ausência do FNDR - podem ser uma amostra de que, não obstante a instituição da SUDAM, as prioridades em torno desse organismo de planejamento do desenvolvimento regional sofreram, desde sua criação, diversas interveniências que poderiam ser utilizadas como anomalia genética para explicar sua capacidade de ação. Todavia, alguns autores, preferem destacar que as insuficiências na implementação da política de desenvolvimento regional estariam no modelo adotado. Revisando a literatura que debate a pertinência ou não de recriação da Sudene e da SUDAM, Horsth, Almeida e Mendes (2021, p. 559), resumem que

As conclusões destes estudos geravam exatamente a hipótese de que a recriação dessas não seria suficiente para alterar os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico, pois o modelo de superintendência de desenvolvimento adotado pela Sudene e pela SUDAM não são suficientes para solucionar este problema no país.

Os autores buscam provar a hipótese de que a recriação das Superintendências seria insuficiente para alterar os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico usando modelos estatísticos. Seus dados de referência são o Índice Firjan de Desenvolvimento

Municipal (IFDM), no período de 2005 a 2014, para quatro indicadores: Geral, Saúde, Educação e Emprego e Renda. Os autores comparam os dados para esses quatro indicadores dos municípios que pertencem à SUDAM e/ou à Sudene com os demais municípios do País. Os resultados observados na pesquisa são de que “as médias dos indicadores de desenvolvimento do grupo dos municípios tratados foram menores que as médias do grupo total do país” (HORSTH; ALMEIDA; MENDES, 2021, p. 556) e “que, em média, o desenvolvimento econômico geral e das distintas categorias são menores para os municípios das Superintendências, a partir de 2007” (HORSTH; ALMEIDA; MENDES, 2021, p. 559).

Diante dos números obtidos, Horsth, Almeida e Mendes (2021, p. 561) concluem que, “mesmo sendo necessária uma política pública para impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do país, a SUDAM e a Sudene ainda não são modelos de políticas públicas capazes de superar esse problema”. Apesar de suas conclusões, os autores pouco se detêm sobre qual especificamente é o “modelo” da SUDAM. Dada os limites da abordagem para demonstrar a insuficiência do modelo, crê-se que é na análise da lei de criação da SUDAM, a LC nº 124/2007, a ser verificada a seguir, que se faz possível identificar qual é esse modelo.

2.2 A SUDAM, segundo a Lei Complementar nº 124/2007

Sancionada com vetos, a LC nº 124/2007 (BRASIL, 2007e) traz como eixo dois conceitos que dizem muito do momento em que e para o qual ela foi pensada: **desenvolvimento sustentável** e **integração competitiva**. A finalidade da SUDAM, exposta no art. 3º, articula, assim, os dois conceitos: “. Art. 3º. A Sudam tem por finalidade promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (BRASIL, 2007e, p. 1), assinalando o peso da pauta internacional sobre as normas locais e demonstrando ser um exercício de atendimento a essa demanda.

O primeiro conceito, **desenvolvimento sustentável**, embora tecnicamente seja o meio arquitetado pelo Estado brasileiro para o alcance do objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, aparenta ser – politicamente – um aceno do Brasil à pressão de setores nacional e internacional, preocupados com o meio ambiente, cujas raízes são encontradas em Estocolmo desde 1972.

A crescente adesão da legislação brasileira ao tema ambiental é observada a partir da década de 1980 (MUKAI; NAZO, 2001), resultado de anos de estudos e debates acadêmicos, em diversos espaços internacionais e locais e fruto da pressão de diversos atores sociais. Finalmente, a preocupação ambiental é introduzida na legislação dos órgãos de planejamento regional, como a de criação da SUDAM.

Em vista do forte viés econômico atribuído ao planejamento, deve-se lembrar que, para a economia, a expressão **desenvolvimento sustentável** tem um sentido menos inclinado aos aspectos ecológico ou ambiental, devido a ser usada para designar, por exemplo, o desempenho de um empreendimento econômico que, ao mesmo tempo em que estimula o surgimento e manutenção de outros empreendimentos, assegura, com estes, um aumento de indicadores econômicos e a permanência mais prolongada desse aumento:

[...] uma das condições para que uma atividade econômica que se localiza numa região possa promover o desenvolvimento sustentável dessa região e não estimule apenas um ciclo de crescimento instável e pouco duradouro é a de que haja uma difusão do dinamismo da expansão da nova atividade econômica para outros setores da economia regional, vale dizer, que essa atividade se articule de maneira adequada com o sistema produtivo regional (HADDAD, 1993, p. 265).

Parece ser esse o sentido de desenvolvimento sustentável aplicado na definição do objetivo estratégico do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) com o qual visa integrar a Amazônia Legal ao País, alterando indicadores econômicos como emprego e renda, pensados como vias de acesso para diminuir as desigualdades regionais.

O segundo conceito, a **integração competitiva**, evoca uma política adotada em governos anteriores. Madeira (2014, p. 23) lembra que:

A primeira iniciativa para inserir a Amazônia brasileira no “modelo de inserção competitiva” deu-se por meio do Decreto nº 1.541/95, de 27 de junho de 1995, que regulamentou o Conselho Nacional da Amazônia Legal. No texto de apoio ao referido decreto, reivindicam-se os resultados da Conferência Rio-92 e avalia-se que é fundamental integrar mais a Amazônia a outras regiões e ao mercado mundial.

Adaptado ao momento mais recente, **inserção** ou **integração competitiva** é a síntese do discurso organizado para expressar um aceno positivo do Brasil ao novo acordo global surgido das hodiernas relações internacionais e que, no século XXI, tenta manter sua atualidade

diante da reconfiguração das relações econômicas após os ataques de 11 de setembro e das recorrentes crises financeiras sofridas pelo sistema capitalista:

É certo que a “integração competitiva” aos fluxos econômicos internacionais dá a tônica da ação internacional do país, interesse aos quais se subordinaram outros grandes projetos, como a negociação e a consolidação da integração econômica sub-regional, e mesmo a adoção de uma postura proativa acerca dos temas globais, que deveria ser articulada na frente doméstica e apresentada para consumo externo como nova credencial internacional do país (LESSA; MEIRA, 2001, p. 48-49).

O uso dessas expressões na Lei de instituição da SUDAM mostra que, conforme Mariano (2007, p. 127), “no caso da integração regional, a política externa não está apenas interligada com a política interna, mas faz parte dela e a influência – faz parte da nova concepção do Estado”. É esse contexto normativo que busca dar forma à nova SUDAM. Cabe agora conhecer como a autarquia está organizada e estruturada.

A LC nº 124/07, que dá forma à SUDAM, é composta de seis capítulos: 1) SUDAM; 2) CONDEL; 3) Diretoria Colegiada; 4) PRDA; 5) FDA; e 6) disposições finais e transitórias. A lei revoga a LC nº 67/1991 (composição do CONDEL na extinta SUDAM) e partes da MP nº 2.157-5/2001. A estrutura da Lei mostra as suas quatro partes fundamentais: as características gerais da autarquia, suas instâncias decisórias (CONDEL e Diretoria Colegiada), o plano com o qual trabalha (PRDA), e o Fundo (FDA) que administra.

O primeiro capítulo é dedicado a organizar uma visão geral sobre a SUDAM (BRASIL, 2007, p. 1-2). Define sua natureza de autarquia federal, sua localização na estrutura do Estado, seu vínculo ao MI, sua integração ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOF), sua área de atuação na Amazônia Legal, sua finalidade, suas treze competências, seus instrumentos de ação (PRDA, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte-FNO, FDA, incentivos e benefícios fiscais e financeiros), suas receitas (dotações orçamentárias, transferências do FDA) e sua composição (CONDEL, Diretoria Colegiada, Procuradoria-Geral vinculada à Advocacia-Geral da União, Auditoria-Geral, Ouvidoria-Geral). Três elementos deste primeiro capítulo merecem destaque: a integração da SUDAM ao SIOF; sua natureza autárquica; e suas competências. Os dois primeiros serão abordados abaixo. O terceiro, virá em tópico próprio adiante.

Alicerçado no pressuposto teórico de racionalização organizacional defendido pela Nova Administração Pública (GUIMARÃES, 2000, p. 130), o Governo Federal buscou organizar, em 2001, com a sanção da Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001a), as atividades federais de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal (regulamentado pelo Decreto nº 3.590/2000), de contabilidade federal (regulamentado pelo Decreto nº 6.976/2009) e de controle interno do Poder Executivo Federal (regulamentado pelo Decreto nº 3.591/2000). A característica e a intenção dessa lei e decretos é assentar as atividades federais de planejamento, execução, controle e avaliação do orçamento sob a forma de sistemas, que, embora distintos, mostram-se intercambiáveis.

Dos quatro sistemas [SIOF, Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), contabilidade federal e de Controle Interno (SCI)] objeto da citada lei, é ao SIOF ao qual a SUDAM foi, por força da lei que a criou, formalmente integrada. Conforme o Art. 2º da Lei 10.180/2001, a finalidade do SIOF é:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas nos planos federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2001a. p. 2).

Não há coincidência no fato de a LC nº 124/2007, ao integrar a SUDAM ao SIOF, ter fixado, para a autarquia, também todas essas competências de planejamento para que o órgão execute em relação a sua área de atuação, a Amazônia Legal. Isso ratifica o papel central do planejamento na atuação da SUDAM como atriz regional.

A natureza autárquica especial da SUDAM, afirmada na Lei, é reforçada pela garantia de que o órgão é, administrativa e financeiramente, autônomo. A autonomia administrativa e financeira é um princípio constitucional aplicado a órgãos e entidades, como Ministério Público, Defensoria Pública e agências reguladoras. Cabe particular destaque à autonomia administrativa e financeira prevista para as universidades federais (FERRAZ, 1998), que são também autarquias. A autonomia administrativa e financeira, prevista na Lei de criação da SUDAM, é uma extensão do mesmo princípio.

Editar normas sobre matérias de competência da SUDAM, aprovar regimentos internos da SUDAM e do CONDEL, gozar de direitos e obrigações e notificar e aplicar sanções, previstas em lei, são alguns exemplos de autonomia administrativa. Encaminhar sua proposta de orçamento ao Ministério ao qual é vinculada, ter dotações orçamentárias consignada no OGU, ser remunerada por administrar os recursos do FDA, equivalentes a 2% do valor de cada liberação de recursos e poder usufruir dos resultados de aplicações financeiras de seus recursos, são exemplos de autonomia financeira conferidas legalmente à autarquia.

O segundo capítulo da LC nº 124/07 (BRASIL, 2007, p. 2) trata do CONDEL, sua composição (29 membros) e Presidência (ministro de Estado da Integração Nacional, exceto quando estiver presente o presidente da República), as normas gerais de seu funcionamento (a reunião é trimestral, por exemplo). Os detalhes de funcionamento do CONDEL constam de regimento interno, aprovado pelo Colegiado, desnecessária aqui sua descrição visto fugir ao escopo desta pesquisa, bastando a esta as normas ditadas na LC nº124/2007.

Duas das quatro competências do CONDEL, preveem responsabilidades do Colegiado com o PRDA: estabelecer as diretrizes de ação e propor Projeto de Lei que institui o plano e os programas regionais de desenvolvimento da Amazônia; e acompanhar e avaliar a execução dos planos e dos programas regionais da Amazônia e determinar medidas de ajustes necessárias ao seu cumprimento. Ainda nessa linha, a Lei prescreve que o CONDEL deve promover a gestão participativa das múltiplas dimensões da questão regional por meio da criação de comitês, fixando sua composição e suas atribuições, como o Comitê de Gestão, instrumento de formulação, supervisão e controle dos planos e políticas públicas para a região, constituído por representantes do governo da sociedade, por cidadãos e suas instituições representativas.

O terceiro capítulo (BRASIL, 2007, p. 2) é dedicado à Diretoria Colegiada, suas treze competências, sua presidência (exercida pelo superintendente da SUDAM) e sua composição (quatro diretores nomeados pelo Presidente da República). Entre as competências da Diretoria Colegiada, destaca-se a de “estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento da região, consolidando as propostas no Plano Regional de Desenvolvimento, com metas e indicadores objetivos para avaliação e acompanhamento” (que diz respeito ao processo de planejamento) e a de “encaminhar os relatórios de gestão e os demonstrativos contábeis da SUDAM aos órgãos competentes” (relativo aos relatórios de gestão, objeto de análise desta pesquisa).

O quarto capítulo (BRASIL, 2007, p. 2) aborda o PRDA, cujo objetivo é reduzir as desigualdades regionais (as mesmas de que trata o art. 3º da CRFB/88), é constituído de

programas, projetos e ações necessárias aos objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, identificando as fontes de financiamento. Sua vigência é de quatro anos e tramita com o PPA. Sua avaliação será mediante relatórios anuais, submetidos e aprovados pelo CONDEL e encaminhados ao Congresso Nacional.

O quinto capítulo (BRASIL, 2007, p. 2-3) é dedicado ao FDA: dá nova redação à MP nº 2.157/2001, aborda a competência do CONDEL para estabelecer prioridades de aplicação dos recursos do Fundo e os critérios da contrapartida, os recursos do Fundo, oriundos do Tesouro Nacional consignados no orçamento anual, e as normas relativas ao agente operador do FDA (Banco da Amazônia e instituições financeiras oficiais federais).

O percurso em torno do objeto investigado por esta pesquisa requer especial atenção sobre dois dispositivos da LC nº124/2007: o art. 18 (BRASIL, 2007, p. 3) que trata dos Decretos regulamentadores da estrutura regimental da SUDAM; e o art. 4º (BRASIL, 2007, p. 1) que define as competências da SUDAM. Na análise do primeiro, destacam-se as alterações na estrutura regimental da SUDAM, os desdobramentos dessas alterações no organograma e os impactos na relação entre atividades-fim e atividades-meio. Na investigação sobre o segundo trabalhar-se-á sobre os treze incisos do art. 4º da LC nº 124/07, buscando analisar a relação entre competências e finalidade e identificar o elemento central entre as competências.

2.3 As Alterações na Estrutura Regimental da SUDAM

O art. 18 da LC nº124/2007 estabelece que serão aprovados, por Decreto, a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos da SUDAM (BRASIL, 2007, p. 3). De 2008 a 2019, foram cinco Decretos (nº 6.199/2007, nº 6.218/2007, nº 8.275/2014, nº 8.677/2016 [2016b] e nº 8.896/2016 [2016c]), que podem, assim, ser resumidos: os três primeiros aprovaram a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos de direção e de funções da SUDAM; e o quarto e o quinto remanejaram cargos de direção e funções gratificadas.

A SUDAM inicia sua existência estruturada pelo Decreto nº 6.199/2007 (BRASIL, 2007c), mas trinta e sete dias depois veio o Decreto nº 6.218/2007 (BRASIL, 2007d). A alteração consistiu em retirar cargos da estrutura da SUDAM em favor da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo (SPLP) da Presidência da República. Essa Secretaria seria criada pela MP nº 377, de 18/06/2007 (BRASIL, 2007f), porém, entendendo que em sua edição não

foram observados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Senado a rejeitou (BRASIL, 2007g). Isso afetou a SUDAM, pois o governo publicou o Decreto nº 6.218/2007, retirando cinquenta e três cargos da autarquia para compor a estrutura da SPLP, conforme se deduz do art. 9º e do Anexo IV do Decreto que informa o total de cargos tornados insubsistentes (sem validade) na SUDAM em função da rejeição da referida MP.

Este é apenas uma das alterações promovidas por decretos na SUDAM, cujo impacto foi a redução de sua estrutura. Os cinco decretos citados provocaram outras mudanças no organograma da SUDAM, como reposicionamento da Ouvidoria, alteração no nome da Procuradoria Federal e extinção da Coordenação de Defesa Civil e da Assessoria de Suporte Técnico aos Colegiados (esta recriada depois) e repetidas reduções nas estruturas das diretorias que compõem a autarquia, principalmente nas de Planejamento e de Promoção do Desenvolvimento Sustentável. Na de Planejamento substituiu-se a Coordenação Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável por uma Coordenação Geral de Convênio e Monitoramento, voltada somente para a gestão de convênio que, perdeu unidades internas e encolheu a visão em relação à finalidade legal da autarquia.

A diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável foi a mais afetada. Por causa do Decreto nº 6.218, o cargo de diretor ficou vago de 2007 a 2019, e com as sucessivas alterações de estrutura da autarquia, essa Diretoria foi esvaziada, perdendo suas três coordenações. Prevendo seu não funcionamento, os Decretos contêm, sempre com a mesma redação, dispositivo que define o interino que comandará a diretoria. É inegável que a diretoria destinada a cuidar da sustentabilidade foi a primeira a ter a existência negada pelo Poder Executivo, impedida, de fato, de ser instalada, o que possivelmente impactou a execução de suas competências. É impossível não observar a incoerência de que, se no programa de governo e na letra da lei, há compromisso com a sustentabilidade, na prática cotidiana do jogo do poder, tal compromisso foi negligenciado no período em estudo.

As consequências das alterações foram a diminuição do tamanho do órgão, a alocação de quantitativo cada vez maior de servidores em unidades executoras de atividades-meio e ameaças às competências legais. Viu-se a estrutura do órgão perdendo certo equilíbrio na distribuição de cargos entre unidades responsáveis pela execução de tarefas de apoio administrativo (área-meio) e unidades voltadas para a execução das ações finalísticas, vinculadas mais diretamente às competências do órgão (área-fim). Uma instituição na qual áreas-fins vêm, a cada decreto, restringindo suas atividades ou extinguindo unidades que as compõem, está correndo grave ameaça quanto à execução de suas competências institucionais.

2.4 As Competências da SUDAM

As competências legais representam, estritamente, as atribuições do órgão previstas em lei, o que difere da concepção de competência usada no campo da administração, segundo a qual, nas organizações, seria “a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços” (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 189). Neste tópico, será feita uma breve análise das competências da SUDAM, justificada pela necessidade de explicitar quais são os deveres da autarquia perante sua área geográfica de atuação. Antes é importante abrir um debate sobre meios (*competências*) e fim (*finalidade*)

2.4.1 Meios (*competências*) e Fim (*finalidade*)

A *finalidade* da SUDAM, constante no art. 3º da LC nº 124/2007, sintetiza uma idealização sobre o resultado pretendido do agir do órgão sobre sua área de atuação. “Desenvolvimento incluyente e sustentável” e “integração competitiva” resumem a meta desejada pelo Estado brasileiro a ser alcançada pela autarquia. Por ser uma sentença que declara um querer estatal, nela são evitados complementos que expressem os meios pelos quais esse querer se concretizará, o que vem declarado no art. 4º (*competências*).

Há várias perspectivas pelas quais é possível examinar a relação entre meios e fim. Angioni (2009), assentado na perspectiva aristotélica, comunica que há duas formas de entender a relação entre fim e meios, ou “coisas relativas ao fim”, conforme expressão do autor.

A primeira é a instrumental, segundo a qual

[...] as coisas relativas ao fim não são constitutivas ou constituintes do fim: elas são apenas etapas, ou realizam etapas, que contribuem para a realização do fim, mas, uma vez realizado o fim, não é relevante se o agente ainda persiste a realizá-las ou não (ANGIONI, 2009, p. 187).

Adotada pela concepção burocrática, essa perspectiva é base da racionalidade otimizadora, conforme a qual administrar é promover ajustes dos meios aos fins.

A segunda forma de entender a relação entre meios e fins é a relação constitutiva, a qual “consiste em relação de constituição, em que as coisas relativas ao fim são, em si mesmas, partes integrantes do fim” (ANGIONI, 2009, p. 189). A estas o autor acrescenta, um terceiro modo de entender a relação entre fim e as coisas relativas ao fim (meios), descrita assim:

[...] o fim é inevitavelmente indeterminado, em virtude da própria natureza das circunstâncias relevantes que o envolvem e que condicionam sua realização. [...] não se trata de uma indeterminação total, mas relativa. O fim, neste caso, é algo suficientemente determinado para ser compreendido pelo agente como um fim, mas é caracterizado por uma descrição geral e vaga. [...] as coisas relativas ao fim, neste caso, consistem em especificações dessa descrição geral, de acordo com circunstâncias singulares. As coisas relativas ao fim são tais que fazem o fim passar da vagueza para a determinação completa, e são tais porque, neste caso, elas consistem em uma realização total do fim. [...] a realização do fim consiste na realização das coisas relativas ao fim (e vice-versa). A realização do fim não pode ser outra coisa senão, estritamente, a realização de certa coisa “relativa ao fim”, sem exigir etapas complementares. Assim, as coisas relativas ao fim, neste caso, são suficientes para realizar, por sua própria realização, o fim. Ou melhor: a realização delas, em dada circunstância, consiste na própria realização do fim (ANGIONI, 2009, p. 190-191).

Aplicado ao caso da SUDAM, essa definição constitui-se como o parâmetro para o exame das competências (os meios). A finalidade da SUDAM é, relativamente, indeterminada. Pesquisadores, por exemplo, há anos se debatem por uma definição mais precisa e consensual para o termo *desenvolvimento*. Na perspectiva de Oliveira (2002, p. 39), “o debate sobre o tema é acirrado pela conceituação econômica do termo desenvolvimento”.

O mesmo é possível dizer do entendimento do termo *sustentável*, que, segundo Feil e Schreiber (2017, p. 671), “é propenso a diversos significados em razão das diferentes perspectivas, motivações e aspirações dos pesquisadores ou grupos sociais sobre o tema”. Esses dois exemplos evidenciam que a finalidade da SUDAM se enquadra na caracterização, segundo Angioni, de uma descrição geral e vaga, mas determinada o suficiente para ser compreendida pelo agente como um fim.

Os meios (competências), ou “as coisas relativas ao fim”, pretendem, através de treze incisos, discriminar e enumerar as circunstâncias nas quais a finalidade deixa a zona da imprecisão e passa à determinação, igualando a realização das competências à realização da

finalidade. Parece presumível que, na visão do legislador, a execução das competências (meios), ao realizarem-se, seriam, em tese, suficientes para realizar a finalidade (fim).

2.4.2 As Competências da SUDAM, conforme a LC nº 124/2007

As **competências** da SUDAM estão no art. 4º da LC nº 124/2007 (BRASIL, 2007, p. 1), transcritas a seguir:

Art. 4º. Compete à SUDAM:

I - definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;

II - formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;

III - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;

IV - articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra-estadual ou sub-regional;

V - articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I do *caput* deste artigo;

VI - atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;

VII - nos termos do inciso VI do *caput* deste artigo, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas na sua área de atuação;

VIII - apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;

IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;

X - coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;

XI - estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País;

XII - propor, em articulação com os ministérios competentes, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;

XIII - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

Para a análise dessas treze competências, foram adotados dois procedimentos. O primeiro foi escolher um critério legal para a compreensão de que, com discriminações e enumerações, cada inciso guarda uma só e inequívoca mensagem. Esse critério está no art. 11, III, “b” e “d”, da LC nº 95/1998:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: III - para a obtenção de ordem lógica: b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; [...]; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens (BRASIL, 1998, p. 2).

O segundo foi encontrar a mensagem central dos incisos, adotando um processo de decomposição de cada um a fim de identificar sua estrutura mais primária e obter seu sentido mais simples, sem alterar a sintaxe original. Nessa empreitada, buscou-se localizar a palavra ou expressão em torno da qual circunda a mensagem que o enunciado quer transmitir, considerando-a a chave de leitura e interpretação do inciso. Excluiu-se apostos, complementos e referências diretas e indiretas a legislações; e eliminou-se a expressão “de (na/em) sua área de atuação” em referência à Amazônia Legal. Nos casos em que há dois ou mais verbos no início do inciso (como no inciso IV), considerou-se a prevalência do primeiro sobre os demais.

Assim, foi obtido o seguinte conjunto de competências elementares da SUDAM: definir objetivos e metas econômicas e sociais; formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento da Amazônia e para definir a regionalização da política industrial; assessorar o Ministério do Planejamento na elaboração do PPA, das LDO e do OGU; atuar para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais; propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e setoriais; articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais; articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas; coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional; apoiar investimentos públicos e privados; estimular os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional; estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da

biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patentado; promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia.

Em seguida, foram agregados incisos com alguma afinidade, a partir do uso, em diferentes incisos, de palavras-chave e expressões cujo sentido, afinidade, pertinência ou conexão remeta ao mesmo assunto (como por exemplo: objetivos, metas, planos, diretrizes, prioridades e critérios); do uso de verbo ou locução verbal cuja afinidade, pertinência ou conexão possa, pelo contexto, remeter ao mesmo sentido (como por exemplo: definir, formular, propor; ou no inciso IV “articular”, e no VI, “atuar para promover”), tornando-as equiparáveis.

Aplicando os critérios fixados acima, foi possível agregar competências, permitindo abrigar semelhantes conteúdos de incisos sob a mesma denominação. Assim, as treze competências foram agrupadas em cinco “competências agregadas, que são as seguintes e cuja exposição começa por aquela sobre a qual observou-se menor destaque e culminando com a de maior destaque: a) Promover o desenvolvimento sustentável; b) Apoiar a Ciência e Tecnologia; c) Estimular os investimentos prioritários; d) Atuar como articuladora regional; e e) Formular o planejamento do desenvolvimento regional.

A primeira competência agregada - Promover o desenvolvimento sustentável -, expressa no inciso XIII do art. 4º da LC nº 124/2007, funciona como o corolário do rol de competências, e o único inciso que a compõe é uma formulação genérica que se assemelha à finalidade, nominando as dimensões (econômico, social, cultural e ambiental) que, articuladas entre si em uma única ação governamental, podem evocar o desenvolvimento includente e sustentável descrito na finalidade. Esse inciso sintetiza a fórmula geral por meio da qual será alcançado o desenvolvimento, discriminando que este deve ir além do econômico, uma vez que as três outras variáveis são citadas no mesmo nível de importância para a sustentabilidade e devem constar as políticas públicas em cuja elaboração a SUDAM participa. Por fim, o inciso coloca, na adoção de políticas diferenciadas, o condão de propiciar desenvolvimento e proteção ambiental.

A segunda competência agregada diz respeito ao apoio à Ciência e Tecnologia e está contida no inciso XI do art. 4º da LC nº 124/2007, que reúne dois compromissos da SUDAM com a política de C&T: estímulo à obtenção de patentes e proteção sobre o patrimônio da biodiversidade.

A terceira competência agregada trata do estímulo a investimentos públicos e privados prioritários, o que envolve as atribuições da SUDAM quanto à administração do FDA, dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros, e a gestão das transferências voluntárias. Ela consta

nos incisos VIII e IX do art. 4º da LC nº 124/2007 e remete ao art. 5º da mesma lei, que trata dos instrumentos da SUDAM. Ao lado do PRDA e do FNO, o FDA e os incentivos fiscais são os instrumentos destacados da SUDAM por sua relação com a variável econômica do desenvolvimento sustentável e incluída da região amazônica. Com eles, o Estado brasileiro se compromete a apoiar (entendido tanto como *sustentar*, quanto *colaborar*) e estimular investimentos públicos e privados.

Essa competência agregada remete também às receitas da SUDAM, que, entre outras, estão as dotações consignadas no OGU. Aprovadas anualmente pela LOA e consignadas em nome da SUDAM, as dotações do OGU destinam-se a despesas administrativas e “despesas” com as ações finalísticas. As despesas administrativas canalizam recursos para prover condições para um melhor desempenho das ações finalísticas. São operadas por unidades administrativas, ou área-meio, para equipar o órgão visando ao melhor desempenho das atividades das unidades das áreas-fins, responsável pela execução das ações finalísticas.

As ações finalísticas são fixadas no PPA e na LOA e voltam-se à execução de projetos ou de atividades nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional. Aqui também entram recursos de Emenda Parlamentar e do MI, transferidos à SUDAM. Todos esses recursos são geridos pela SUDAM por meio de transferência voluntária, disciplinada pelo art. 25 da LC nº 101/2000, e materializa-se através de convênios e contratos de repasse. Por último, a Lei afirma que o apoio (somente o *apoio*, o *estímulo* não) será em caráter complementar, visto que há determinação de aporte de contrapartida financeira a quem pretende acessar os recursos disponíveis.

A quarta competência agregada refere-se a **atuar como articuladora regional** e consta nos incisos IV, V, VI e X do art. 4º da LC nº 124/2007. Articular, coordenar ou atuar para promover são competências que impõem ao agente, a quem são atribuídas, a capacidade de diálogo, o mesmo diálogo cuja natureza é desvelada por Gadotti (2004, p. 125) ao afirmar que “o diálogo se dá entre iguais e diferentes, nunca entre antagonicos”. Esse requisito de capacidade de diálogo exige da SUDAM a habilidade para conversar com Ministérios em Brasília, com Estados e municípios da Amazônia Legal, com as forças sociais representativas com atuação na região e ainda com o resto do mundo por meio dos vários organismos de cooperação internacional.

Assessorar o MPOG, na elaboração do PPA, das LDO e do OGU acerca de políticas de interesse da Amazônia, é uma competência que incrementa a responsabilidade da SUDAM como agente do SIOF e ratifica a posição da autarquia como integrante desse sistema. Ambas impõem à SUDAM o dever de manter, com os demais integrantes do SIOF, uma atitude proativa e incansável de diálogo permanente para a execução das finalidades do sistema (conforme a Lei nº 10.180/2001), potencializando o desempenho da autarquia como articuladora dos interesses regionais com aqueles que atuam na região.

A última competência agregada, a de formular o planejamento do desenvolvimento regional, está presente nos incisos I, II, III, VII e XII do art. 4º da LC nº 124. O que esses cinco incisos têm em comum são as menções a termos próprios do campo semântico da área de planejamento, como metas e objetivos, diretrizes e prioridades, projetos e atividades, o que os tornam suscetíveis de agrupamento. Efetivamente, o teor e o uso de cada termo desses lança a SUDAM para atribuições que se distinguem da mera execução orçamentária.

Os incisos tratam de aspectos atinentes ao planejamento, embora nem todos vejam a competência de planejar pelo mesmo prisma. O terceiro inciso propõe a regionalização da política industrial, ao passo que o sétimo delimita o âmbito do assessoramento prestado pela SUDAM ao MPOG, e o penúltimo pertence à esfera da aplicação dos fundos setoriais.

Os dois primeiros incisos apontam para o PRDA, ao qual é dedicado o capítulo IV da LC nº 124/07. O primeiro determina que, para alcançar o desenvolvimento social, econômico e sustentável da Amazônia, faz-se necessário fixar objetivos e metas pretendidos. Tal inciso, que traz o contraponto pragmático à propensão idealista contida na formulação da finalidade do órgão, é a primeira tarefa concreta da SUDAM: indicar, por declarações qualitativas (objetivos) e por meios quantificáveis (metas), para onde quer levar a Amazônia, com o intuito de alcançar o almejado desenvolvimento regional. Convém ressaltar a extrema semelhança entre o texto que descreve essa competência e o que trata do conteúdo do PRDA, no §2º do art. 13. O segundo determina **como** essa tarefa deve ser realizada: mediante a formulação de planos e de proposições de diretrizes. Para garantir a articulação nacional dos planos e diretrizes do âmbito regional, recomenda-se consonância com a PNDR e articulação com os planos nacionais, estaduais e locais.

Esses cinco incisos, relacionados ao planejamento, representam mais de um terço de todas as competências estabelecidas para a autarquia. O maior peso atribuído aos incisos relativos ao planejamento e a posição que tais incisos ocupam no rol de competências enviam

ao órgão o recado de que nenhuma das demais atribuições deveria ser cumprida sem que esteja amparada no planejamento.

3 OS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE PLANEJAMENTO E ANÁLISE DO DISCURSO

Em busca de respostas para o problema dessa dissertação (de que forma as insuficiências afetam a execução das competências de planejamento da SUDAM?), a pesquisa se apoiará nas concepções teórico-metodológicas de Francisco de Oliveira e nas técnicas de análise do discurso sugeridas por José de Fiorin, Eni Pulcinelli Orlandi e Maria do Rosário Valencise Gregolin.

3.1 As Concepções Teórico-Metodológicas de Francisco de Oliveira

Francisco Maria Cavalcanti de Oliveira (1933-2019), ou apenas Chico de Oliveira, como passou a ser tratado no meio acadêmico, foi um sociólogo e economista pernambucano que atuou no Banco do Nordeste Brasileiro e na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste até 1964, quando foi exonerado e preso pela ditadura civil-militar imposta ao Brasil. A perseguição ao jovem intelectual não constituiu obstáculo para sua produção. Pelo contrário, Nesse período publica **Condições Institucionais do Planejamento** (1966), no qual pode-se vislumbrar o início das críticas ao pensamento dominante no planejamento econômico no Brasil e na América Latina.

De acordo com a bionota escrita por seu amigo Ruy Braga no portal da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS)⁵, exilou-se na Guatemala e no México. Retornou ao Brasil no fim da década de 1960 e integrou, a convite do também sociólogo Otavio Ianni, o grupo de pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), criado em 1969 por professores alijados de suas funções nas universidades pelo regime ditatorial e de cujo quadro de sócios⁶ consta o nome de Francisco de Oliveira.

Trabalhou no CEBRAP até 1995, tempo em que produziu duas de suas maiores obras: *A Economia Brasileira: Crítica à razão dualista* (1972), considerada pelo próprio autor sua principal obra; e *Elegia para uma re(li)gião* (1977), sua maior produção sobre planejamento regional (MENDES, 2018, p. 557). A partir de 1988, dedicou-se à docência, primeiro,

⁵ Fonte: <https://www.sbsociologia.com.br/project/francisco-de-oliveira>.

⁶ Fonte: <https://cebrap.org.br/institucional/>.

lecionando economia na PUC-SP e, depois, sociologia na USP, da qual foi professor titular em 1992 e emérito em 2008.

À mente inquieta correspondeu a vivacidade de uma militância que fez Chico de Oliveira ajudar a construir dois dos maiores partidos de esquerda do Brasil: o PT em 1980 e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2004. Em nota de pesar, o PT (2019) destacou que Chico de Oliveira participou da fundação, além de contribuir para a construção do programa do partido. Nessa nota registrou sua desfiliação em 2003⁷. A ruptura com o PT veio da análise crítica sobre o significado do PT, da qual “concluiu que o partido era, no fundo, a representação de uma nova fração da classe burguesa, aquela ligada aos fundos de pensão, às empresas estatais, burocratas e alguns professores universitários” (GENNARI, 2020, p. 89).

Chico de Oliveira seguiu, com os quatro parlamentares expulsos do PT em 2003, o caminho da construção do PSOL, consolidado em 2005⁸. Em *O Ornitorrinco*, Chico de Oliveira como “um dos mais importantes sociólogos brasileiros”, enquanto a Editora Boitempo (2019), em seu *site*, o define como “um dos nossos mais originais e afiados sociólogos marxistas”⁹. A síntese sobre quem é e como pensa Chico Oliveira está em Roberto Schwarz, que assim se refere a esse pensador:

O marxismo aguça o senso de realidade de alguns, e embota o de outros. Chico evidentemente pertence com muito brilho ao primeiro grupo. Nunca a terminologia do período histórico anterior, nem da luta de classes, do capital ou do socialismo lhe serve para reduzir a certezas velhas as observações novas. Pelo contrário, a tônica de seu esforço está em conceber as redefinições impostas pelo processo em curso, que é preciso adivinhar e descrever. [...] os meninos vendendo alho e flanela nos semáforos não são a prova do atraso do país, mas de sua forma atroz de modernização. [...]. Algo análogo vale para as escleroses regionais, cuja explicação não está no imobilismo dos tradicionalistas, mas na incapacidade paulista para forjar uma hegemonia modernizadora aceitável em âmbito nacional. Chico é um mestre da dialética (OLIVEIRA, 2003, p. 23).

Chico de Oliveira faleceu na madrugada de 10 de julho de 2019¹⁰, deixando-nos como legado importante obra sociológica e econômica, que, embora integra o contexto da produção

⁷ Fonte: <https://pt.org.br/nota-de- pesar-pela-morte-do-sociologo-chico-de-oliveira/>.

⁸ Fonte: <https://psol50.org.br/por-uma-historia-do-psol/>.

⁹ Fonte: <https://blogdaboitempo.com.br/2019/07/10/chico-de-oliveira-1933-2019/>

¹⁰ Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2019/07/10/falece-o-sociologo-chico-de-oliveira-aos-85-anos/>

intelectual dos anos 1960-1980, se sobressai por sua reconhecida originalidade (BELLO, 2006). Entre suas principais obras, estão: *Crítica à razão dualista* (1972), *Elegia para uma re(li)gião* (1977), *A economia da dependência imperfeita* (1977), *O elo perdido – classe e identidade de classe* (1983), *Os direitos do antivalor* (1998), *Os cavaleiros do antiapocalipse* (1999), *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global* (1999), *A navegação venturosa – ensaios sobre Celso Furtado* (2002) e *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira* (2010). Alguns escritos em parcerias com outros intelectuais.

Dessa vasta produção intelectual de Chico de Oliveira serão utilizadas, como balizadores teóricos desta pesquisa, as obras **Condições institucionais do planejamento** (1966), **Crítica à razão dualista** (1972) e **Elegia para uma re(li)gião** (1977). Nas três obras (a partir daqui nominadas respectivamente **Condições**, **Crítica** e **Elegia**), pode-se identificar a evolução do autor em torno do planejamento, o distanciamento de Oliveira em relação à concepção teórico-metodológica dual-estruturalista das teorias do subdesenvolvimento, e a ênfase nas relações de poder (burocratas, classe dirigente e Estado) que impõem obstáculos e limites à elaboração e implementação do planejamento.

Identificou-se, nessas três obras, que Chico Oliveira, estribado no movimento dialético das forças produtivas e na luta de classes que acimenta as relações na sociedade capitalista, flui sua concepção baseado em três aspectos: a) a abordagem do autor evolui da crítica aos profissionais da planificação e à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹¹ até atingir a análise da expansão do capitalismo no Brasil; b) a expansão de um tipo específico de capitalismo no Brasil que não prescinde do subdesenvolvimento, um pilar (e não uma etapa) da natureza peculiar desse desenvolvimento que necessita da permanente distribuição desigual de renda e da superexploração da força de trabalho como fontes da acumulação; e, c) a forma própria desse desenvolvimento exige um Estado planejador cuja ação é muito mais determinada pelas leis gerais do sistema de acumulação do que pela burocracia (técnica), mirando a financeirização do sistema.

Em **Condições** é levantada, em essência, a questão da planificação e da inevitabilidade do planejamento em países subdesenvolvidos do sistema capitalista, abordada em quatro tópicos: A emergência histórica do planejamento econômico; A controvérsia sobre a

¹¹ A CEPAL, sediada em Santiago (Chile) e uma das cinco comissões regionais das ONU, foi criada em 1948 para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações voltadas a promover e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com outras nações. Posteriormente foi-lhe acrescida a ação no Caribe e o objetivo de promover o desenvolvimento social. Fonte: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre>.

aplicabilidade do planejamento; Problemas metodológicos dos modelos de planejamento; e A situação na América Latina.

O debate sobre o planejamento econômico, na sociedade capitalista, ganha força no pós-guerra. E nesse contexto, argumenta Chico Oliveira, desde a origem há uma relação causal entre método (planejamento) e sistema político (socialismo), marcando, profundamente, as controvérsias sobre a aplicabilidade do planejamento – forçada pelas circunstâncias sociais e econômica decorrentes da Segunda Grande Guerra – em terreno capitalista.

Nessa controvérsia, estão envolvidas duas correntes principais: instrumentalismo *versus* institucionalismo, assim resumidas pelo autor. O instrumentalismo pugna pela invalidação ou pela imposição de limites ao uso, em economia capitalista, do planejamento econômico. Ela se divide em **instrumentalismo-juridicista** e **instrumentalismo-tecnicista**. O primeiro posicionava-se contra a adoção de planejamento econômico (cuja origem soviética representaria ameaça à propriedade privada e ao livre mercado) nos países ocidentais. De acordo com o autor, “sem jamais atingir o nível manheimiano” (OLIVEIRA, 1966, p. 41), o instrumentalismo-juridicista deteve-se em demonstrar que o uso do planejamento representaria um risco à livre empresa, e que planejamento econômico e democracia seriam incompatíveis, recomendando que ele não deveria ser usado ou deveria ser evitado. Para o autor, as diferentes formas de organização das democracias capitalistas ocidentais combinadas com estrutura decisória, baseada em planejamento centralizador, determinaram o enfraquecimento das teses do instrumentalismo-juridicista, provando “o acerto da profecia manheimiana quanto a inevitabilidade do planejamento” (OLIVEIRA, 1966, p. 42).

O instrumentalismo-tecnicista não rejeita o planejamento, mas propõe adaptações nas técnicas de planejamento e nas normas de intervenção estatal. Chico Oliveira explica que para essa vertente os métodos de análise, de medição e de avaliação devem ser aperfeiçoados, pois o problema do planejamento é um problema de instrumentalização. Para ele, o Estado é um ente não classista, desprovido de interesses no conflito entre as classes, por isso, seus instrumentos normativos de intervenção na economia devem ser adaptados. Em versões mais sofisticadas, os problemas de planejamento podem ser resolvidos por sistemas mecânicos e computacionais. Embora reconheça notáveis contribuições dessa corrente para os aspectos formais do planejamento, o autor critica sua adoção por profissionais da planificação nos países subdesenvolvidos, o que conduziria o planejamento econômico a uma mitificação, refletindo uma atitude política ingênua diante da sociedade.

Em oposição ao instrumentalismo surge o **institucionalismo** que argumenta que o planejamento mantém relações com a estrutura ou variáveis estratégicas (relações políticas, econômicas e sociais), e defende que tais variáveis estratégicas são, de tal forma, alteradas pelos resultados do planejamento e que a estrutura exige um distinto modelo político. Contudo, para que se alcance a perspectiva institucionalista, requer indagar

[...] que estruturas sociais podem adotar o planejamento como método gestor das relações econômicas e em que grau o podem fazer [visto que] o **projeto** dos resultados do planejamento econômico que as classes dirigentes estão dispostas a admitir será sempre aquele que consolide seu poder (OLIVEIRA, 1966, p. 43).

A fim de elucidar essa indagação, o autor apoia-se na frase-síntese atribuída a Paul Baran, de que “não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento” (OLIVEIRA, 1966, p. 43). Partindo da experiência histórica de que não há uma arbitrariedade por parte das classes dirigentes na determinação de qual caminho a ser trilhado pela sociedade, o autor argumenta que é o estado das lutas sociais que determina o rumo a ser seguido pelo conjunto da sociedade e defende que “o planejamento pode melhorar o grau de racionalidade das forças produtivas em qualquer sistema econômico de base capitalística, mas não pode programar sua morte” (OLIVEIRA, 1966, p. 43).

Por isso, entre os problemas metodológicos dos modelos de planejamento estão: a elaboração parcial de funcionamento da sociedade; a influência da departamentalização das ciências sociais em disciplinas isoladas, em particular, a economia. Esta tornou o planejamento incapaz de incluir em seus modelos, questões como estrutura de classe, estrutura de poder, e suas relações com emprego, renda, poupança, uso do excedente, renovação de lideranças.

Sem essas questões, as contradições internas do sistema são diluídas nas agregações globais, que constituem as falsas bases sobre as quais são erguidos os modelos de planejamento, que propõe objetivos e metas de desenvolvimento econômico incompatíveis e inalcançáveis. Porém, o fracasso acaba sendo atribuído aos recursos, às decisões, aos agentes, mas nunca à inviabilidade social do planejamento.

Em **Condições** Oliveira (1966) reconhece que a inclusão da luta de classes na metodologia do planejamento econômico não é um problema de fácil resolução. Por isso, indica ao planejador social explicitar a omissão (e sua causa) desse problema, evidenciando as restrições conceituais nos instrumentos; apela ao planejador para a consciência quanto às

naturezas ideológica (explicação do mundo e racionalização da realidade social) e normativa (mecanismo de ajustamento do *status quo*) dos instrumentos que manuseia e recomenda que seja explanado, nos modelos formais (nos planos), o estado dos vetores do planejamento econômico: as forças sociais das comunidades.

A situação da América Latina, nesse contexto, segundo Oliveira (1966), é, graças à CEPAL, de um avançado instrumental analítico e operativo no planejamento econômico para uma sociedade estratificada e com tradição de independência política secular, na qual o fluxo de lideranças não constitui mudança radical, mas ajustamentos do *status quo*.

Por não associarem a falência do **espontaneísmo** às mudanças estruturais das sociedades que dirigiam, essas lideranças recusaram o “planejamento como um método de mudança radical e sua adoção como uma técnica exploratória das margens de desequilíbrio e renovação – não reforma – que as velhas estruturas econômico-sociais poderiam suportar” (OLIVEIRA, 1966, p. 45). Essas lideranças preferiram os programas setoriais (em detrimento do planejamento global) por captar, em profundidade, a interrelação entre estrutura e o perfil político requerido para sua viabilidade.

Diante dessa situação, o autor busca responder se há condições institucionais para o planejamento econômico na América Latina. A resposta é que não há como reproduzir os modelos da revolução industrial pelas peculiaridades históricas. Também não há condições para os modelos da Alemanha do 2º Reich ou o francês, em virtude da inexistência de requisitos dos dirigentes envolvidos. Nem há condições para utilizar um Estado não classista, modelo testado e de pouco eficácia.

Os caminhos trilhados – como a opção pela relação produto-capital – indicam nova impotência do planejamento econômico para mudanças nas variáveis estratégicas, enquanto o desenvolvimento que houver na região, fruto de fatores tradicionais, será instável e insuficiente, levando as classes dirigentes a apelarem para regimes autoritários nos quais a estabilidade da burguesia esteja garantida. Nesse contexto, as críticas de Oliveira ao planejamento vão às contradições das propostas apresentadas, o que reflete a atitude ingênua dos profissionais latino-americanos da área do planejamento:

[...] levou-os muitas vezes a proporem modelos de planificação intrinsecamente contraditórios: é assim que comumente a estratégia de desenvolvimento exigia maiores quantidades de capital que seriam adquiridos mediante aumento das exportações. Isto significa, ao contrário da mudança de estruturas que era a premissa básica dos modelos, um reforçamento do

segmento social talvez mais reacionário de nossas sociedades – a classe dos exportadores – frequentemente ligada ao capital estrangeiro (OLIVEIRA, 1966, p. 46).

O autor parece, aqui, querer demonstrar que ser crítico ao capitalismo não significa ser pessimista quanto às possibilidades de provocação de instabilidade no sistema. E é sua perspectiva dialética que o permite ver, no horizonte, o planejamento como uma brecha capaz de contribuir com mudanças nas variáveis estratégicas (relações políticas, econômicas e sociais), e assim, alterar as estruturas, o que exige uma revisão dos modelos de planejamento até então adotados.

A mudança dessa situação, segundo o autor, cabe aos profissionais do planejamento, chamados a rever suas posições e seus conceitos, empreender a busca da nova teoria que sustentará a transformação da sociedade, recursar os engajamentos na mitificação e explicar o impasse institucional e como superá-lo, caso queiram ocupar novamente a vanguarda da luta social na América Latina.

Condições traz diversos tópicos que conduzem o leitor a transitar da “inevitabilidade do planejamento” à “viabilidade social do planejamento”: o desenvolvimento econômico planejado implica mudança das estruturas sociais; as variáveis política, econômica e social (estratégicas) são alteradas pelos resultados do planejamento; os resultados do planejamento exigem um distinto modelo político; os problemas metodológicos dos modelos de planejamento são a elaboração parcial de funcionamento da sociedade e a atribuição do fracasso aos recursos, às decisões, aos agentes, mas nunca à inviabilidade social do planejamento; a atitude política ingênua dos profissionais da planificação nos países subdesenvolvidos conduziram o planejamento econômico a uma mitificação.

Para ele, a introdução do planejamento como método de mudança radical representou a falência do **espontaneísmo**. Mas ao planejamento econômico, preconizado pelos órgãos especializados e proposto aos governos latino-americanos, eram impostas condicionantes pelas lideranças políticas. Algumas lideranças, por captarem em profundidade a interrelação entre estrutura e perfil político requerido para a viabilidade do planejamento econômico, preferiam os programas mitizados, demagógicos, a-históricos, que – se alcançaram relativa riqueza à sociedade – afastaram-na da democracia, o que deveria ser a resultante do desenvolvimento. Felizmente, segundo o autor, o mito do planejamento econômico divorciado dos padrões de classe e de poder está se desintegrando. Mas o autor recomenda que o planejador social deve

adotar outras atitudes, como explicitar a omissão e as restrições conceituais nos instrumentos, estar ciente das naturezas ideológica e normativa dos instrumentos que manuseia, explanar o estado das forças sociais das comunidades (vetores do planejamento econômico). Por fim, o autor recomenda que planejador social deve adotar outras atitudes, como explicitar a omissão e as restrições conceituais nos instrumentos, estar ciente das naturezas ideológica e normativa dos instrumentos que manuseia, explanar o estado das forças sociais das comunidades (vetores do planejamento econômico).

Nesse caminhar, o autor questiona: há condições institucionais para a realização do planejamento econômico na América Latina? Questão da maior pertinência para o tema deste estudo, pois, guardadas as devidas proporções e substituindo alguns termos, pode-se adaptá-la para o assunto aqui investigado, mantendo a essência da pergunta-problema desta dissertação: há condições institucionais na SUDAM para a realização do planejamento regional na Amazônia?

Condições (1966) traz, embrionariamente, elementos que servem como chave de leitura de **Crítica** (1972): a mitificação do planejamento econômico; o conflito entre os que atribuem aos fatores organizacional (instrumentalistas) e aos fatores estruturais (institucionalistas) o insucesso do desenvolvimento; o papel reacionário cumprido pelas classes dirigentes, cujo projeto é, continuamente e apenas, admitir como resultado do planejamento econômica aquele que consolide seu poder; e a primazia do capitalismo sobre o planejamento, visto que é o estado das lutas sociais, num dado momento, que determina e escolhe o rumo e o sentido que o conjunto social pode seguir; o aparelhamento do planejamento econômico pelo arcabouço conceitual dos economistas, cujas consequências são a elaboração de modelos parciais de funcionamento da sociedade e a grande dificuldade de inserção da luta de classes na metodologia do planejamento econômico; e, por fim, as críticas à CEPAL (à qual o artigo dedica integralmente o último tópico), que, naquele momento, segundo o autor, levou-a a propor modelos de planejamento econômico, intrinsecamente, contraditórios: as premissas do desenvolvimento eram assentadas na necessidade de mudança da estrutura (as inadequadas relações entre as variáveis econômicas) da qual se origina o subdesenvolvimento, mas a estratégia proposta para isso conduzia ao reforço dessas relações inadequadas.

A **Crítica** é de 1972, publicado originalmente como um ensaio de 79 páginas. Essa publicação, em asterisco de rodapé, afirma: “este ensaio foi escrito como uma tentativa de resposta às indagações de caráter interdisciplinar que se formulam ao CEBRAP, acerca do processo de expansão socioeconômica do capitalismo no Brasil” (OLIVEIRA, 1972, p.4). E

nas palavras iniciais dessa publicação, o autor informa que “a perspectiva deste trabalho é a de contribuir para a revisão do modo de pensar a economia brasileira, na etapa em que a industrialização passa a ser o setor-chave para a dinâmica do sistema, isto é, para efeitos práticos, após a Revolução de 1930” (OLIVEIRA, 1972, p. 5). A obra foi reeditada em 2003, acrescida de “O Ornitorrinco”, e tem uma versão virtual da qual são extraídas as citações aqui usadas.

Crítica é um contraponto à interpretação da CEPAL, na qual o autor mostra estar atento ao clima de ruptura com o dualismo presente nas análises e propostas cepalinas, reinantes à época:

[...] por todos os lados, o pensamento socioeconômico latino-americano dá mostras de insatisfação e de ruptura com o estilo cepalino de análise, procurando recapturar o entendimento da problemática latino-americana mediante a utilização de um arsenal teórico e metodológico que esteve encoberto por uma espécie de “respeito humano” que deu largas à utilização do arsenal marginalista e keynesiano, estes conferindo honorabilidade e reconhecimento científico junto ao *establishment* técnico e acadêmico (OLIVEIRA, 2003, p. 30).

Para Chico Oliveira, a *dualidade estrutural* ou *dual-estruturalismo*, constitui a natureza e o fundamento das concepções e das propostas cepalinas: “o esforço reinterpretaivo que se tenta neste trabalho suporta-se teórica e metodologicamente em terreno completamente oposto ao do dual-estruturalismo” (OLIVEIRA, 2003, p. 31), , antagonizando com a interpretação corrente na economia política e no planejamento econômico brasileiros hegemonzados pelo construto teórico-metodológico da CEPAL, o qual Oliveira (2003, p. 31) denomina de dualista ou dual-estruturalista, e contra o qual propõe uma interpretação da expansão do capitalismo no Brasil com base no método do materialismo histórico-dialético, que parte da unidade indissolúvel dos contrários.

Em **Crítica** a análise do dualismo cepalino toma centralidade. Ainda que em muitos trechos sua construção pareça ser um contraponto à Introdução às Técnicas de Planejamento (artigo que pode bem ser apontado como um legítimo representante do conjunto das discussões em torno da relação produto-capital, propensão para poupar ou investir, eficiência marginal do capital, economias de escala, tamanho do mercado), a oposição a que se dedica o autor passa ao largo dos elementos tecnicistas da concepção cepalina, mirando seus fundamentos teóricos ao reinterpretar o próprio conceito de subdesenvolvimento:

No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor “atrasado” e um setor “moderno”, não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos (OLIVEIRA, 2003, p. 32).

O autor reconhece o aporte de conhecimentos bebido diretamente ou inspirado no “modelo CEPAL”. Porém, reconhecer o mérito da CEPAL não pode ser confundido com ser transigente com seus deméritos, principalmente, a dualidade, que Oliveira (2003, p. 31) critica, sintetizada no trecho abaixo:

[...] enquanto denunciavam as miseráveis condições de vida de grande parte da população latino-americana, seus esquemas teóricos e analíticos prendiam-nos às discussões em torno da relação produto-capital, propensão para poupar ou investir, eficiência marginal do capital, economias de escala, tamanho do mercado, levando-os, sem se darem conta, a construir o estranho mundo da dualidade e a desembocar, a contragosto, na ideologia do círculo vicioso da pobreza.

A denúncia das péssimas condições de vida dos povos latino-americanos não produz, segundo o sociólogo, o efeito desejado se no âmbito metodológico permanece um vício denominado por ele de “economicismo” – que consiste em isolar as condições econômicas das políticas. O economicismo exagerado do planejamento apenas serve, senão para fortalecer, mas para não superar o subdesenvolvido.

Por isso, Chico Oliveira defende a ruptura com as teorias que se apoiam no “conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor ‘atrasado’ e um setor ‘moderno’” (OLIVEIRA, 2003, p. 32). O autor defende que não há sustentação teórica para essa oposição formal, e propõe que o subdesenvolvimento seja entendido como uma “produção” da expansão do capitalismo e explica que a oposição cepalina entre um setor “atrasado” e um setor “moderno” é tão somente formal, pois, de fato, “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (OLIVEIRA, 2003, p. 32). Em O Ornitorrinco, texto de 2003 que não foi objeto de estudo aqui, o autor define o subdesenvolvimento como “a forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia” (OLIVEIRA, 2003, p. 131), em uma demonstração que o tema, nessa obra, se prolongou como objeto de reflexão do autor.

A dualidade que permeia os modelos cepalinos, encontra-se também no exame dos setores econômicos, apreciada, assim:

[...] não é simplesmente o fato de que, em termos de produtividade, os dois setores – agricultura e indústria – estejam distanciando-se, que autoriza a construção do modelo dual; por detrás dessa aparente dualidade, existe uma integração dialética (OLIVEIRA, 2003, p. 47).

Essa dualidade tem repercussão geral no campo político quando a teoria do subdesenvolvimento, por exemplo, denuncia as condições miseráveis em que vive grande parte dos latino-americanos, mas suas análises e esquemas teóricos os levam a proposições reformistas e a evitar responder a seguinte questão: a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?

Analisando os dados da economia brasileira sobre evolução da produtividade das empresas, dinâmica da massa salarial e concentração de renda por faixas da população no período do pós-1930, Oliveira consegue demonstrar também forma de interação dialética entre determinado tipo de bem do consumo e crescimento, relação antes vista como de embaraço:

[...] o mercado para os produtos industriais dos novos ramos assentava-se exatamente numa distribuição extremamente desigualitária da renda, a qual estava muito longe de constituir-se em obstáculo ao crescimento, como supõem Furtado e todos os seguidores do dual-estruturalismo cepalino (OLIVEIRA, 2003, p. 96).

A partir dessa demonstração, o autor enfatiza que, não obstante o crescimento econômico, estimulado por intervenção planejada do Estado, “não houve nenhuma redistribuição para baixo, nem em termos de beneficiamento dos estratos médios, nem muito menos, como é óbvio, dos estratos baixos” (OLIVEIRA, 2003, p. 98).

A concentração de capital é diretamente correlata à concentração de poder. A estrutura de poder é uma variável analítica reivindicada por Oliveira desde seu artigo de 1966 no qual atribui às classes dirigentes a recusa ao planejamento por compreendê-lo como um instrumento capaz de promover alterações nas estruturas. O medo das classes dirigentes do fantasma do comunismo levou-as a cortar o diálogo com a classe trabalhadora. Em **Crítica**, Oliveira (2003) defende que as classes dirigentes atuam para conceber medidas destinadas a ampliar e expandir sua hegemonia na economia brasileira. Em ambos os casos, o planejamento, que surge de um

ambiente marcado por esses posicionamentos não leva em consideração a estrutura de poder em todas as suas dimensões.

Lopes (1990, p. 35) exemplifica como as estruturas de poder atuam no processo de planejamento:

Ainda, historicamente, ficou demonstrado, com razoável clareza, que o órgão que detiver o real comando da formulação, seleção e implementação das alternativas de diretrizes, detém o controle efetivo de qualquer situação. As estruturas de poder constituídas dentro de configurações políticas usuais reagem ao risco de perda de importância ou poderio de duas formas: combatem abertamente o Planejamento, ou o absorvem para promoverem, posteriormente, seu esvaziamento.

Os contumazes embates entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento são o exemplo usado pelo autor para elucidar a luta pelo poder e também informa ao leitor a que estrutura de poder ele se refere, porquanto, a depender do prisma pelo qual se olha o planejamento, é possível identificar outros personagens em disputa pela formulação, seleção e implementação das alternativas de diretrizes

Para Oliveira (2003), outra estrutura de poder se revela no embate em torno dos recursos disponíveis nos fundos de investimentos entre os que defendem sua aplicação na produção e ou no sistema financeiro, com a progressiva assunção do segundo sobre o primeiro:

Um complicado sistema foi montado, com a progressiva assunção ao primeiro plano dos bancos de investimento, que são a estruturação da expansão das empresas monopolísticas. Sem embargo, o mercado financeiro transformou-se ele mesmo em ativo competidor dos fundos para a acumulação: a aplicação meramente financeira começou a produzir taxas de lucro muito mais altas que a aplicação produtiva e, de certo modo, a competir com esta na alocação dos recursos (OLIVEIRA, 2003, p. 102).

Essa evolução do capitalismo rumo a financeirização da economia, impulsionada pela busca da taxa de lucros muito mais altas, intensifica-se e se aprimora a cada nova crise financeira, que passa a mirar também o envolvimento dos fundos públicos e pretende influenciar e controlar as metas e as estratégias definidas no planejamento estatal. Ratifica-se aqui o vigor epistemológico da máxima de Oliveira (2003) de que o planejamento não é condicionado por determinações técnicas, mas pelas leis imanentes da reprodução do capital.

Para superar, desde a origem, a tendência genética excludente e concentracionista do sistema capitalista presente também no ordenamento jurídico, é necessária a organização e a pressão da classe trabalhadora, para que possam, politicamente, fazer-se ouvir e respeitar:

Dois fatores, apenas, podem se opor à tendência concentracionista quase inerente ao sistema capitalista: o primeiro é a escassez de trabalho, que conduziria à elevação dos salários reais, gerando, por sua vez, todo o ciclo capitalista clássico que leva às inovações poupadoras de trabalho, à acumulação, ao progresso técnico e outra vez à elevação dos salários reais; mas as evidências empíricas reduzem o poder de explicação dessa dialética econômica quando ela está desligada da organização da classe trabalhadora, da sua demanda por melhores condições de vida e de trabalho e da possibilidade de que, politicamente, possam fazer-se ouvir e respeitar. Melhor dizendo, não se pode pensar um sistema capitalista em expansão sem essa contradição fundamental, que é, assim, estrutural a ele. A pressão das classes trabalhadoras gerando a legislação social de coibição dos excessos da exploração do trabalho explica mais que a pura dialética econômica da acumulação-escassez de trabalho, no fenômeno da elevação dos salários reais (OLIVEIRA, 2003, p. 111-112).

Metodologicamente, a crítica ao dual-estruturalismo tem como alvo também as proposições programáticas apresentadas pela CEPAL, em que, pela negação, o **método** e o **político** se tangenciam, e por isso úteis aos governos desenvolvimentistas, exibindo uma faceta muito mais política do que técnica do planejamento econômico formulado e implementado nos países latino-americanos: “o ‘economicismo’ das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia” (OLIVEIRA, 2003, p. 30).

Colocando o economicismo das análises cepalinas sob a suspeição de vício metodológico, abre-se a janela para a investigação sobre a concepção de planejamento no pensamento de Chico de Oliveira. Em **Elegia**, Oliveira (1977, p. 22):

[...] se propõe a examinar as relações do Estado brasileiro com a sociedade brasileira e nordestina, através da janela propiciada pelo estudo da emergência do planejamento regional, particularmente pelo exame das causas próximas e remotas da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, mais conhecida pela sigla SUDENE.

Em outro trecho, entregando de forma mais direta ao leitor suas intenções, Oliveira (1977) menciona que pretende abordar a emergência do padrão “planejado” em toda a complexidade do processo, buscando identificar a interação entre fatores e agentes econômicos,

políticos e sociais. De pronto, Chico de Oliveira avisa que repele abordar a emergência do padrão “planejado” pelo enfoque dos “desequilíbrios regionais”, optando pela “divisão regional do trabalho”, pelo que entende ser “o processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil” (OLIVEIRA, 1977, p. 25).

Nesse exame, o autor parte do diagnóstico de que, embora a experiência de trabalho da Sudene tenha atraído a atenção de vários atores, “quase nenhuma literatura tentou aprofundar a questão da criação da Sudene no contexto econômico, político e social do Brasil de fins da década dos cinquenta e começo do sessenta” (OLIVEIRA, 1977, p. 22). Por essa linha de investigação adotada, o autor se junta a outros que buscam preencher aquela lacuna, em cujos resultados se contrapõe à abundância da literatura oficial marcadamente apologética, ainda que, no plano prático, houvesse indisfarçável frustração entre os que trabalhavam naquele órgão de planejamento.

Em **Elegia**, há vários aspectos que acompanham o autor desde seu artigo de 1966, constituindo-se como possíveis marcadores do pensamento do sociólogo pernambucano e levantando a hipótese de que o **Elegia** poderia ser o resultado da aplicação das teses defendidas na **Crítica** (escrito em 1972) na análise do planejamento regional implementado pela Sudene. Escapa dos objetivos desta investigação testar tal hipótese, mas os marcadores serão apresentados para que seja aqui aprofundada a caracterização do livro: o uso, intencional e com certa relevância, do termo **espontâneo** em oposição ao planejado; a identificação e a rejeição de uso de **dualismos** na interpretação da dinâmica política, social e econômica que permeia o fenômeno analisado; a percepção dos interesses antagônicos entre classes dirigentes locais e suas relações com as classes dirigentes nacionais e internacionais; as críticas à concepção de existência de conflito entre um setor mais desenvolvido e um setor atrasado; crítica e distanciamento das concepções cepalinas para explicar as relações internas dos fenômenos investigados; a crítica ao padrão “planejado”, assemelhado à “mitificação do planejamento” e ao “planejamento estereotipado”, de pesquisas anteriores; o planejamento é mais condicionado pelas leis da reprodução do capital que por determinações técnicas.

Em oposição ao espontaneísmo (levado à falência pela inevitabilidade do planejamento), emerge, segundo Oliveira (1977), um padrão “planejado” na condução, pelo Estado, das intervenções econômicas, cuja possibilidade de compreensão está no manuseio do método dialético. Esse padrão “planejado” é uma forma transformada do conflito social e, assim adotado pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade, pode ser um indicador do grau de conflito entre diversas forças sociais e diversos agentes econômicos, políticos e sociais.

Em **Elegia**, o pesquisador do CEBRAP também destaca haver, na interpretação da dinâmica política, social e econômica que permeia o fenômeno analisado, **dualismos**. Aqui ele explica o que é dualismo:

[...] a contradição teórica do dualismo não reside na simples justaposição de duas ou mais economias que se regem por princípios e pressupostos diferentes; sua inconsistência teórica reside mais em não saber distinguir precisamente as várias formas que a produção do valor toma, subordinadas a uma dinâmica mais geral (OLIVEIRA, 1977, p. 31).

Como exemplo dessa inconsistência, evidencia a relação entre nações mais desenvolvidas e nações menos desenvolvidas, que, na teoria terceiro-mundista, era abordada como uma relação de conflito no contexto do sistema capitalista em escala internacional, constituindo-se como âmago mesmo desta teoria. Contudo, Oliveira (1977) põe em evidência que, dados os interesses coincidentes entre as classes dirigentes desses países, não só não há conflito, mas vínculos de colaboração e até de alianças.

Daí decorre a percepção do comportamento das classes dirigentes locais, que, em **Condições**, são as lideranças políticas que rejeitam o planejamento em virtude de seu potencial desorganizador de estruturas. Em **Crítica**, são as classes dirigentes que, por medo de seus fantasmas, fecham o diálogo com as classes trabalhadoras. Em **Elegia**, Oliveira (1977) conclui que a insustentabilidade da base dualista está no fato de as classes dominantes locais, sob as determinações da reprodução do capital, ao contrário de contenda, preferem – em função de vantagens convergentes – alinhar-se ao capital internacional, que, por sua vez, depende das classes dominantes locais para se nacionalizar.

Nessa mesma linha de diferença em relação ao dualismo, Oliveira (1977) entende que jamais coexistirão, no mesmo espaço e tempo, de maneira pacífica, duas formas de produção do valor como se fossem duas linhas paralelas que se encontram apenas no infinito. E avisa que fica ainda mais patente um maior distanciamento do terreno conceitual do dual-estruturalismo de inspiração cepalina, quando aplicado, ao caso concreto do Nordeste, seu conceito de **região**, assim definido:

[...] a “região” não seria outro modo de produção nem uma formação social, singular. O que preside o processo de constituição das “regiões” é o modo de produção capitalista e dentro dele, as “regiões” são apenas espaços sócio-econômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais, homogeneizando a “região” exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são personas do capital e de sua constituição básica (OLIVEIRA, 1977, p. 30).

Para o autor, é para esse processo de sobreposição e homogeneização entre distintas forma de reprodução do capital em certo espaço socioeconômico, que irrompe o planejamento, cuja definição tratar-se-á no tópico a seguir.

3.2 A Concepção de Planejamento em Francisco de Oliveira

O planejamento para Oliveira (1966), sob um ponto de vista formal, equivale à racionalização dos usos dos fatores econômicos. Essa definição vem de sua observação de que “em literatura econômica a forma mais corrente de defini-lo é a de que ele corresponde a um problema de maximização de resultados e minimização de custos” (OLIVEIRA, 1966, p. 40), sob o crivo do capital. Para o autor, a expansão e a adoção generalizada de métodos de planejamento econômico – ou a inevitabilidade do planejamento – passaram a ser uma reação à impotência do espontaneísmo, ao mesmo tempo em que sua consolidação representa a falência do espontaneísmo. Com os olhos voltados para os fracassos do desenvolvimentismo, o autor preconiza, com fatídica precisão, os marcadores da insuficiência da planificação.

Com a generalização veio a mitificação, denunciada por Oliveira (1966) diversas vezes em **Condições**. Para o autor, os técnicos acreditavam que o planejamento poderia ser aplicado indistintamente em qualquer sociedade, em qualquer escala, gerando propostas, intrinsecamente, contraditórias, como as que, alicerçada na premissa de mudança de estruturas, visava ao desenvolvimento mediante o aumento de capital às custas do aumento das exportações. Essa estratégia fortalecia a classe exportadora, uma das mais reacionárias, e aliada do capital estrangeiro.

Segundo o autor, isso gerou um aparente impasse para os técnicos latino-americanos cuja solução foi “a mitificação do planejamento como uma entidade bonapartista capaz de produzir o desenvolvimento econômico **sem** luta de classes, que é o seu processo mesmo” (OLIVEIRA, 1966, p. 46). Em suma, a origem da mitificação do planejamento está na dificuldade dos técnicos latino-americanos em compreenderem as interrelações entre a estrutura a ser alterada pelo plano e o perfil político requerido para sua viabilidade, o que foi prontamente captado pelas lideranças políticas, que, muitas vezes preferiam os planos setoriais aos gerais.

Para dar mais densidade à sua tese de processo de mitificação do planejamento, pode-se enunciar que o autor, nas obras analisadas, identifica, por razões diferentes, dois níveis de divórcio da planificação.

Em **Condições**, dotado de certo entusiasmo, ele anuncia um possível fim da então plausível separação entre planejamento e as análises da estrutura de classe e de poder. Isso significa que a formulação e a implementação de planejamento, sem lastro na vida concreta da sociedade e sem a concreta participação da sociedade viva, eram, não só inaceitáveis como não recomendáveis, e cuja extinção era desejado e anunciado pelo autor.

Ao considerar que, “como **técnica**, o planejamento econômico seria aplicável a qualquer sociedade ou sistema econômico” (OLIVEIRA, 1966, p. 40), ou ainda “que o planejamento poderia ser adotado indiscriminadamente em todas as sociedades nacionais, em escala que abrangesse todos os compartimentos sociais” (OLIVEIRA, 1966, p. 45-46), a burocracia professa sua fé no planejamento econômico. Para o autor, essa concepção instrumentalista está associada à concepção de um Estado como uma entidade que está acima das classes sociais e como tal habilitado a agir como interventor na vida econômica.

Contudo, a crença na aplicabilidade irrestrita do planejamento logo esbarrou em seus limites dentro do sistema capitalista, que logrou sucesso nos meios (aumento da produtividade, por exemplo) sem atingir os fins (acesso das grandes massas da população aos ganhos da produção), não alterando estrutura que, hipoteticamente, levaria à superação do subdesenvolvimento. Em uma sociedade cujo padrão de expansão capitalista está sustentada na acumulação por meio da ampla exploração da força de trabalho, o planejamento tem uma função distinta daquela para a qual fora pensado.

A conclusão a que chega o sociólogo nordestino é que o planejamento praticado pelos governos “serviram simplesmente como ilustração e uma nova demagogia” (OLIVEIRA, 1966, p. 46). E vai além: se lograram o almejado desenvolvimento, os planos econômicos afastaram a sociedade da democracia, que deveria ser a resultante do desenvolvimento. O resultado é a observação empírica de generalizada frustração que circunda as tentativas de implantação de planos de desenvolvimento econômico nos países da América Latina: “o mito do planejamento econômico, como um ser angelical, sem cor, sem cheiro, sem sabor, sem sexo, isto é, divorciado dos padrões de classe e de poder está, para nossa felicidade, esboroando-se” (OLIVEIRA, 1966, p. 46).

Em **Elegia**, com certo desalento, há a constatação de uma cisão entre “a retórica dos planos, programas e políticas de desenvolvimento regional e a **prática real** da política implementada” (OLIVEIRA, 1977, p. 25). Ou seja, nem aquilo que o plano diz (retórica), mesmo com as limitações impostas pelo sistema capitalista (como a exclusão da referência à estrutura de classe e de poder) é de fato executado. Conforma-se, a partir das observações empíricas e teóricas do autor, dois degraus no avanço do planejamento rumo à crise: a) o primeiro é afastamento entre quem formula (técnicos) e para quem se formula (sociedade); e b) o segundo é afastamento entre o plano formulado e o executado.

Oliveira (1977), em **Elegia** avisa que se recusa a enveredar pelos caminhos bizantinos sobre o caráter “neutro” ou “revolucionário” do planejamento, preferindo observá-lo pela perspectiva do caráter das relações de produção, o que o tornam possível, mas de uma forma determinada, padronizada. Aqui, planejamento

[...] é a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas de reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da integração nacional (OLIVEIRA, 1977, p. 29-30).

A crítica de Oliveira (1977), em **Elegia** ao padrão “planejado” inscreve-se no contexto da empreitada teórica do autor para oferecer uma interpretação dinâmica da história social, política e econômica do Nordeste e do Brasil no alvorecer da Sudene, época em que expresso em forma de literatura, era hegemônico o discurso oficial apologético sobre a experiência inovadora do órgão, em particular, a concepção e a prática do planejamento regional baseadas no enfoque do **desequilíbrio regional**. Em sua crítica a esse tipo planejamento, o autor diz que, mesmo “quando permeada pela tradição estruturalista do pensamento econômico latino-americano, é de inegável extração neoclássica: constitui a ótica da alocação ótima de fatores, dos desequilíbrios na função de produção regional” (OLIVEIRA, 1977, p. 25).

O caminho escolhido para discutir o planejamento é o sistema sobre o qual ele se propõe atuar. Coerente com a tese da inevitabilidade do planejamento esposada no artigo de 1966, em *Elegia*, reafirma sua convicção de que, mesmo em uma sociedade capitalista, é possível fazer planejamento, embora admita que esse planejar será nos marcos capitalistas, tese adendada em sua análise na **Crítica**.

E Chico de Oliveira vai além. Em **Crítica** (2003), seu exame da teoria do subdesenvolvimento leva-o a igualar planejamento (um estereótipo) à ideologia. Segundo o autor, a teoria do subdesenvolvimento sustentou o “desenvolvimentismo”, e este desviou a atenção teórica e a ação política em uma conjuntura em que se acirrava a luta de classes, e marginalizou o debate sobre a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil:

No plano da prática, a ruptura com a teoria do subdesenvolvimento também não pode deixar de ser radical. Curiosa, mas não paradoxalmente, foi sua preeminência nos últimos decênios que contribuiu para a não-formação de uma teoria sobre o capitalismo no Brasil, cumprindo uma importante função ideológica para marginalizar perguntas do tipo “a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?” (OLIVEIRA, 2003, p. 34).

Talvez por isso, nas três obras estudadas, Chico Oliveira não tenha se preocupado, em elaborar uma definição para planejamento ao estilo tecnicista, daquela que se ocupa de condensar, em uma única frase, os elementos constitutivos, as etapas/fases, os atores, os recursos e os métodos, considerados essências na atividade de planejar.

Impiedoso na crítica à função ideológica exercida pela teoria do subdesenvolvimento em prol do desenvolvimentismo, em **Crítica**, traduz como “estereótipo” essa mitificação do planejamento:

Com seus estereótipos de “desenvolvimento auto-sustentado”, “internalização do centro de decisões”, “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do “desenvolvimentismo” que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam. A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel, é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara (OLIVEIRA, 2003, p. 34).

O uso do termo “estereótipo” não é desprovido de intencionalidade. Usando um termo que um dos significados é “padrão básico”, o autor reforça a ideia de que os planos, desprovidos de fundamento na realidade para o qual eram feitos, poderiam ser usados para qualquer propósito e com pouca ou nenhuma chance de produzirem os efeitos esperados. Além dessa crítica à redução do planejamento a modelos e conceitos estéreis, é possível identificar outras manifestações que ratificam a mitificação do planejamento.

Castor e Suga (1988) tratam das percepções equivocadas ou negativas em relação ao processo de planejamento e aos planejadores, entre as quais está a percepção do planejamento como passatempo de intelectuais. Porém, é mais merecedor de destaque o rol de erros comuns dos planejadores, que, segundo os autores, são esses quatro: a dicotomia pensar-agir; elitismo intelectual, domínio da forma, ignorância quanto à substância; a idolatria dos modelos e o mito do *caeteris paribus*; sistemas de informações e sistemas de curiosidades.

A dicotomia pensar-agir é a “tendência a acreditar na existência de uma clara separação entre o ‘pensar’ e o ‘agir’, cabendo a eles pensar, não constituindo alvo de sua preocupação empenhar-se para que os pensamentos sejam transformados em ações concretas” (CASTOR; SUGA, 1988, p. 108).

Elitismo intelectual, domínio da forma, ignorância quanto à substância são explicadas pelos autores da seguinte maneira:

[...] tendo o domínio de técnicas e metodologias relativamente sofisticadas para a maioria dos integrantes da empresa, os planejadores tendem a se isolar, protegidos por jargões esotéricos e incapazes de desenvolver um relacionamento profissional intenso com o pessoal diretamente responsável pela execução (CASTOR; SUGA, 1988, p. 108).

A idolatria dos modelos e o mito do *caeteris paribus* é a crença de que “o modelo representa fielmente a realidade e de que o universo no qual opera o planejador é estático, movendo-se uma ou poucas variáveis enquanto as demais permanecem como eram” (CASTOR; SUGA, 1988, p. 109).

Sistemas de informações e sistemas de curiosidades são:

[...] os planejadores tendem a coletar e processar um volume de dados e informações claramente excessivo em relação às necessidades de análise e decisão. [...] e os sistemas de informação resvalam para a categoria de curiosidades, ou seja, de informações triviais que podem enriquecer uma apresentação oral, mas que pouco ou nenhum valor têm para a atividade de prospecção e análise” (CASTOR; SUGA, 1988, p. 110).

Embora os erros apontados pelos autores se refiram aos planejadores empresariais, é possível que haja tais erros, em especial, os três primeiros, na área pública cuja natureza encontra guarida na mitificação denunciada por Oliveira (1966) em **Condições**. Em uma abordagem que lembra a de Oliveira novamente em **Condições**, Lopes (1990) discorre sobre uma possível tipificação dicotômica do planejamento, na qual inclui um planejamento para a

formulação (o racional, baseado em métodos de coleta e análise de informações para subsidiar a tomada de decisões) e outro destinado à implementação (o centro-periférico, no qual o centro burocrático toma as decisões, que as espraia para a periferia do sistema).

Conciliar as técnicas de formulação com as tomadas de decisão de sua implementação, são, em síntese, os dilemas ou a falência do planejamento ortodoxo.

A perspectiva mais técnica que política pela qual é tratada o assunto por Lopes (1990) está refletida nas duas definições de planejamento oferecidas pelo autor. Na primeira, em sentido lato, entende que planejamento “consiste em processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos” (LOPES, 1990, p. 24). Na segunda, em sentido amplo e vinculada ao setor público, o autor define planejamento como “método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos” (LOPES, 1990, p. 24).

Em um capítulo emblematicamente denominado A Falência do Planejamento Ortodoxo, Lopes (1990), apesar de acreditar que, se bem usado, o modelo racional pode gerar resultados satisfatórios, elenca pré-condições (fixação de objetivos claros e não conflitantes, controle sobre dados e informações para análise como garantia de confiabilidade das alternativas propostas e das consequências indicadas) e circunstâncias (construção de consenso, cooperação de todos os participantes, participação dos detentores de poder decisório) sem as quais o planejamento se torna inviável. Dado o peso atribuído às pré-condições e às circunstâncias, o próprio autor insinua a inevitabilidade da inviabilidade e sugere que outra opção seja alvitrada.

Semelhante a Lopes (1990), Toni (2021) argumenta que a falência do planejamento se iguala à “inutilização dos instrumentos estatais de planejamento (baseados na teoria econômica ortodoxa), em especial, sua capacidade de liderança e coordenação a partir do processo de redemocratização e crise fiscal dos anos 1980” (TONI, 2021, p. 49). Essa falência, combinada com “a influência de correntes ultraliberais na gestão pública organizadas a partir de organismos de fomento multilaterais, a hegemonia do *new public management*” (TONI, 2021, p. 49), foi a causa, na administração pública, de a função de gestão (ou gerencial) ter se tornado mais importante (sobrepondo-se) que a de planejar.

A análise dos três estudos feitos por Oliveira aponta que, até o prelúdio da década de 1980, o planejamento tinha se tornado inevitável, ainda que não acabado, mas efetivo, mesmo

que fosse o planejamento ortodoxo, com sua função ideológica. É isso que Oliveira (1966) parece ratificar, em um exemplo histórico, esboçado no artigo de 1966:

Um pouco de história econômica ajudará a reconhecer que a estrutura central, a espinha dorsal dos atos de política econômica que levaram à industrialização, foi pensada para ter como resultado exatamente a industrialização que se logrou; pouco importa, para tanto, reconhecer que o Plano de Metas do Governo Kubitschek estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado: o importante é reconhecer que os meios e os fins objetivados não apenas eram coerentes entre si, como foram logrados (OLIVEIRA, 2003, p. 75).

Contudo, a partir de 1990, até o planejamento ortodoxo, com sua função ideológica, deixou de ser inevitável e passou a ser inviável. Para Oliveira, se ele “hoje não cumpre esse papel, é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa de máscara” (OLIVEIRA, 2003, p. 34).

Se, da perspectiva tecnicista, o planejamento racional está fadado à falência por falta de pré-condições e circunstâncias para sua concretude ou pela superveniência de aspectos conjunturais e teóricos que precipitaram sua queda, da perspectiva histórico-dialética, nem tanto: ele foi gentrificado e produz resultados satisfatórios, mesmo que com planos incompletos aos olhos das técnicas de formulação, pois o que prevalece nessa concepção é a relação do capitalismo sobre o planejamento.

A concepção não tecnicista de Oliveira (2003) pode ser observada também na posição assumida pelo sociólogo frente à escolha entre formulação (expresso em “estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado”) e implementação (contido em “os meios e fins eram coerentes entre si e foram logrados”), um debate teórico possivelmente já pacificado, exposto por Lopes (1990, p. 32) quando diz que “é mais conveniente ter-se uma sofrível formulação de política corretamente implementada, do que uma excelente política inadequadamente aplicada”.

Em planejamento, a relação entre meios e fins é a marca da **coerência**, entendida como o nexos lógico (quantitativa e qualitativamente) que prende as duas pontas de racionalidade do plano (como se vai alcançar aquilo que se quer alcançar). Essa coerência pode ser observada, por exemplo, nas refinadas lições de Celso Furtado ao apresentar, na sua Introdução às Técnicas de Planejamento, de 1955, em oposição ao sistema de planejamento parcial, a ordem e os

detalhes dos passos a serem seguidos para a melhor formulação de planos conforme o método das projeções gerais.

Em contrapartida, a referência a *meio e fins*, no fragmento de Oliveira (2003), parece não ser uma análise quanto à coerência dos aspectos técnicos constitutivos do Plano de Metas, uma vez que o próprio autor avalia que esse plano estava muito longe de qualquer tipo de planejamento acabado. O sucesso do plano comandado por Juscelino Kubitschek está, na avaliação do autor, na estrutura central que foi pensada e executada para resultar no que resultou: a industrialização. No caso em análise, Oliveira (2003) reconhece que o Plano de Metas, cujas bases analíticas foram fornecidas pelo Grupo CEPAL-BNDE, embora estivesse longe de um planejamento tecnicamente perfeito, foi suficiente e exitoso naquilo para que fora projetado. Atentando-se que a primeira finalidade do sistema é sua própria reprodução, é à análise dessa finalidade que o autor aferra-se para desvendar a relação entre o capitalismo e a utilidade do planejamento, tese que encontra harmonia em **Elegia** (1977).

E é daí, dessa condicionante imposta pelo próprio sistema, que o autor entende planejamento como “a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital” (OLIVEIRA, 1977, p. 24), e explica que o planejamento é não somente possível, como plausível, desde que “limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limite-se a repor os pressupostos da produção capitalista” (OLIVEIRA, 1977, p. 24). Repor os pressupostos da produção capitalista significa colocar no início do ciclo produtivo em forma de incentivos fiscais, recursos financeiros captados em forma de impostos, embutidos no produto, o elemento final do processo produtivo.

O debate sobre a relação entre meios e fins do planejamento assume uma nova configuração, dessa vez colocada a partir do seio da própria dinâmica produtiva capitalista. E é, talvez, essa coerência entre meios e fins que fez Chico de Oliveira observar, na política de incentivos fiscais executada pela Sudene, o alcance dos resultados formulados, apesar do silenciamento dos conflitos sociais e da radicalização da luta de classe que atravessavam o País naquele momento.

Para reforçar sua tese de que o capitalismo impõe condicionantes ao planejamento, em **Elegia** Oliveira (1977) repete – como se estivesse fechando um ciclo, a frase-síntese de Paul Baran, lembrada onze anos atrás em **Condições** (1966):

É surpreendente, pois, que a retórica dos planos, programas e políticas de desenvolvimento regional siga seu curso completamente divorciada da **prática real** da política implementada. Poder-se-ia dizer com Paul Baran, em conferência pronunciada na própria Sudene em 1963 e que lamentavelmente se perdeu, que “não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento [...]” (OLIVEIRA, 1977, p. 25).

É a partir dessa relação de emparelhamento do planejamento ao sistema produtivo que brota a opção metodológica de Francisco de Oliveira, conduzindo-o a abordar a concepção e a prática do planejamento regional sob o enfoque da divisão regional do trabalho, o que equivale – para a relação intra e inter-regional, ao que ocorre no planejamento para país, na dinâmica de organização do subdesenvolvimento.

Cabe, enfim, após a leitura das três obras do sociólogo Francisco de Oliveira, retomar a reflexão sobre a inquietante pergunta lançada pelo pensador pernambucano que, feita as devidas adequações, diz respeito diretamente ao âmago da questão-problema exposta na Introdução desta dissertação: há condições institucionais na SUDAM para a realização do planejamento regional na Amazônia? A resposta virá em breve, nos próximos capítulos.

Por ora, para complementar o arcabouço teórico-metodológico que ajudará na análise dos relatórios de gestão da SUDAM do período de 2008 a 2019, serão apresentados alguns conceitos e algumas técnicas de leitura e de interpretação oriundos da Análise do Discurso.

3.3 Técnicas de Análise do Discurso

As insuficiências da SUDAM estão manifestas pelo próprio órgão em seus relatórios de gestão, cujas edições do período de 2008 a 2019 serão submetidas a atenta leitura e interpretação. As lentes que serão utilizadas nesta tarefa são as técnicas oferecidas pela Análise do Discurso (AD).

A AD, segundo Orlandi (2005, p. 20), “trabalha a relação da língua com sua exterioridade” e lembra que “a análise do discurso trabalha a materialidade da linguagem, considerando-a em seu duplo aspecto: o lingüístico e o histórico enquanto indissociáveis no processo de produção do sujeito do discurso e dos sentidos que (o) significam” (ORLANDI, 2007, p. 36-37).

Brandão (2012) explica que o discurso surge como o fenômeno que permite realizar a necessária ligação entre texto e condições sócio-históricas que o produziram. O discurso é,

assim, “o ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos linguísticos” (BRANDÃO, 2012, p. 11). O discurso é interação, é mediação entre o ser humano e a sociedade e, portanto, “seu estudo não pode estar desvinculado de suas condições de produção. Esse será o enfoque a ser assumido por uma nova tendência linguística que irrompe na década de 60: a análise do discurso” (BRANDÃO, 2012, p. 11).

Com a contribuição teórica de Louis Althusser, Michel Foucault e, principalmente, de Michel Pêcheux, a AD se baseia em conceitos como **formação ideológica**, **formação discursiva**, **discurso** e **enunciado**, que são alguns dos pilares de sustentação dessa disciplina.

A expressão “formação ideológica” (ou “condições de produção do discurso”), refere-se, segundo Gregolin (1995), às determinações impostas pela ideologia à linguagem. Para ela,

A "ideologia" é um conjunto de representações dominantes em uma determinada classe dentro da sociedade. Como existem várias classes, várias ideologias estão permanentemente em confronto na sociedade. A ideologia é, pois, a visão de mundo de determinada classe, a maneira como ela representa a ordem social. Assim, a linguagem é determinada em última instância pela ideologia, pois não há uma relação direta entre as representações e a língua (GREGOLIN, 1995, p. 17).

A síntese das definições e a interrelação entre os conceitos **formação discursiva**, **discurso** e **enunciado** estão organizadas por Brandão (2012, p. 33) da seguinte forma:

Definindo o discurso como um conjunto de enunciados que se remetem a uma mesma formação discursiva [...], para Foucault, a análise de uma formação discursiva consistirá, então, na descrição dos enunciados que a compõem. E a noção de enunciado em Foucault é contraposta à noção de proposição e de frase (unidades, respectivamente, constitutivas da lógica e da linguística da frase), concebendo-o como a unidade elementar, básica, que forma um discurso. O discurso seria concebido, dessa forma, como uma família de enunciados pertencentes a uma mesma formação discursiva.

A relação entre formação discursiva (FD) e formação ideológica constitui o suporte teórico do trabalho da análise do discurso. Coexistentes, por vezes no mesmo enunciado, a primeira busca cuidar da uniformidade do discurso, e a segunda luta para expor seus paradoxos: “embora uma FD determine a seus falantes ‘o que deve e pode ser dito’ buscando uma homogeneidade discursiva, os efeitos das contradições ideológicas de classe são recuperáveis no interior mesmo da ‘unidade’ dos conjuntos de discurso” (BRANDÃO, 2012, p. 50).

Orlandi (2005, p. 10), que foca seu **Discurso e Texto** na formulação, definida como “o momento em que o sujeito diz o que diz. [...] o lugar onde a contradição se realiza”, argumenta que, embora não haja um ponto específico do texto – dotado de uma unidade que se impõe sobre suas partes – na qual a ideologia seja explicitada, ela tem uma existência cujas marcas não podem ser destruídas ou apagadas, mas que se manifesta na formulação: “é a formulação que se coloca como uma censura no *continuum* da discursividade e, ao fazê-lo, se compromete com uma versão (interpretação, formação discursiva, ideologia)” (ORLANDI, 2005, p. 13).

Os limites desta dissertação obrigam-na a abster-se da exaustiva análise e compreensão da teoria da análise do discurso, restringindo-se a realizar apenas um breve estudo dos aspectos meramente metodológico, tal como feito até aqui, abrindo espaço para indicações de técnicas de como fazê-lo. Para tanto, recorre-se a textos de autores como José de Fiorin, Eni Pulcinelli Orlandi e Maria do Rosario Gregolin, que expõem, de maneira exemplificada, como se processa a análise do discurso.

De Fiorin (1990), em **Tendências da Análise do Discurso**, tiram-se duas importantes lições. A primeira é sobre as análises das condicionantes históricas que acometem o discurso. Ensina o professor que, na análise, deve-se levar em consideração a heterogeneidade de que é constituído o discurso, determinada pelo interdiscurso, que é o discurso que nasce de outros discursos e que abrange saberes socioculturais comuns que garantem lugar e sentido à comunicação.

Esses saberes socioculturais podem ser também denominados como sócio-históricos, na acepção dada por Gregolin, quando tratam de conhecimentos partilhados que permitem entender os **subentendidos**, conceito oriundo das elaborações de Ducrot, com o qual designa aquilo que o enunciador quer dizer sem dizer:

Para entender os sentidos subentendidos em um texto é preciso que o enunciador e o enunciatário tenham um conhecimento partilhado que lhes permita inferirem os significados. Esse conhecimento de mundo envolve o contexto sócio-histórico a que o texto se refere (GREGOLIN, 1995, p. 20).

É o que pode ser compreendido, por exemplo, no caso da análise do termo **sustentável**, que, presente na finalidade da SUDAM prevista na lei de sua criação, pode ter um enfoque mais econômico (empreendimento sustentável) que ecológico (meio ambiente sustentável).

A segunda lição, abstraída de Fiorin (1990), trata do tipo de análise conforme a classificação da palavra: “as palavras gramaticais devem ser analisadas do ponto de vista das

funções interacionais e argumentativa; e as lexicais como manifestação de um percurso de sentido” (FIORIN, 1990, p. 176). Palavras gramaticais são pronomes, artigos, preposições ou conjunções, cujo significado depende de suas interações na frase; palavras lexicais são substantivos, verbos, adjetivos ou advérbio, definidos, assim, por deterem conteúdo nocional específico e independente. É o caso do termo **insuficiência**, que (usado nos relatórios de gestão ora como substantivo, ora como adjetivo; ora pelo próprio termo, ora por termos do mesmo campo lexical) induz o rumo dado na interpretação do texto.

Eni Orlandi ensina os três pressupostos para a compreensão da relação discurso/texto: “a. não há sentido sem interpretação; b. a interpretação está presente em dois níveis: o de quem fala e o de quem analisa; e c. a finalidade do analista do discurso não é interpretar, mas compreender como um texto funciona, ou seja, como um texto produz sentidos” (ORLANDI, 2005, p. 19).

Gregolin (1995, p. 15), em *A Análise do Discurso: Conceitos e Aplicações*, partindo da concepção de que “texto é formado por uma estrutura que articula diferentes elementos e constitui um sentido coeso e coerente”, finaliza afirmando que “o **discurso** é um suporte abstrato que sustenta os vários **textos** (concretos) que circulam em uma sociedade” (GREGOLIN, 1995, p. 17), em que demonstra, adotando como exemplo o texto **Debaixo da Ponte**, de Carlos Drummond de Andrade, que essa estrutura está apoiada em três níveis no percurso de geração de sentido: um nível fundamental, o mínimo de sentido sobre o qual é construído e que baseia a narração em valores fundamentais que indicam sucessividade e transformação; um nível narrativo, no qual os valores fundamentais são narrativizados, a partir de um sujeito, e essa narrativa tem quatro fases: manipulação, competência, performance, sanção; e o nível discursivo, o “mais superficial do percurso gerativo de sentido e o mais próximo da manifestação textual” (GREGOLIN, 1995, p. 16) quando o sujeito da enunciação assume a narração como seu discurso.

O sujeito da enunciação pode ser caracterizado pelo pronome (pessoa) em que é feita a narração, as descrições do espaço (espacialização), do tempo (temporalização) e dos personagens. Segundo a autora,

Esses recursos do nível discursivo têm como objetivo estabelecer a relação entre o enunciador do texto e o enunciatário, permitindo a interpretação por meio de marcas espalhadas no texto. Essas marcas conduzem o leitor a perceber a orientação argumentativa e as relações entre o texto e o contexto em que foi produzido (GREGOLIN, 1995, p. 17).

É com base nas contribuições teórico-metodológicas acima delimitadas e acolhidas por esta investigação, que a análise do discurso expresso nos dados e nas informações sobre as insuficiências da SUDAM - disponíveis em seus Relatórios de Gestão do período de 2008 a 2019 - permitirá identificar qual a percepção do órgão sobre o cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais, suas limitações e dificuldades.

4 AS INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM SEGUNDO OS RELATÓRIOS DE GESTÃO

Neste capítulo, pretende-se exibir o elo das insuficiências citadas pela SUDAM em seus relatórios de gestão e a principal competência da autarquia: o processo de elaboração do planejamento regional.

Para ter êxito neste objetivo, o capítulo foi desenvolvido em três partes: a) a delimitação conceitual de insuficiência, como categoria a ser circunscrita, para permitir sua utilização sobre o objeto a ser analisado; b) a identificação nos relatórios de gestão, como fonte de pesquisa, tanto das insuficiências alegadas quanto dos processos de elaboração de planejamento pela SUDAM, em particular, o plano regional; e c) a identificação do ponto de contato entre o objeto analisado – o processo de elaboração do planejamento regional pela SUDAM – e as insuficiências.

Para o desenvolvimento da questão central explorada aqui, o texto percorre, na primeira parte, diversas definições de insuficiência até atingir a construção de uma conceituação aplicável aos resultados da análise do objeto. Na segunda parte, a exposição foca na explanação dos fundamentos legais que normatizam a confecção dos RG e no levantamento quantitativo das ocorrências de insuficiências nos RG da SUDAM. Na terceira parte, será a vez do exame qualitativo dos tipos de insuficiências.

Por fim, objetivando demonstrar a intersecção entre os aspectos centrais da pesquisa, vem na sequência a parte que analisa a relação entre insuficiências e planejamento. Essa análise põe sob evidência a situação orçamentária da SUDAM (ponto mais expressivo entre as insuficiências) e do processo de formulação do PRDA (ponto de maior relevância entre as competências), que são as mais destacadas expressões fenomênicas dos dois aspectos.

4.1 Definição de Insuficiência

A construção da delimitação conceitual de insuficiência apresentada a seguir apoiou-se em elementos da Teoria do Conceito, de Dahlberg (1978).

O sentido lexical do substantivo feminino **suficiência** é “quantidade que baste para (algo)” e “conjunto de conhecimentos e qualidades específicas do indivíduo para determinado

trabalho”. Entre seus sinônimos constam habilidade, habilitação, qualificação, abastamento, competência e talento. Em sentido geral, refere-se àquilo que é completo, acabado, satisfatório. A aplicabilidade corrente do termo suficiente (mesma raiz e variação de **suficiência**) se equipara à avaliação da competência ou capacidade de algo ou alguém.

Essa acepção é reforçada por uma versão da origem etimológica atribuída ao termo, segundo a qual **suficiente** provém do latim *sufficere*, e é composto por sub-, “para cima”, e *facere*, “fazer”, traduzido para suficiente e tem como sinônimos “bastar, completar”, cujo exemplo pode ser observado como segue: “*nec quisquam respondeat sufficere ut ad tempus simplex quiddam et uniforme doceamur*”¹² (CHABU, 2021, p. 145).

Suficiente seria característica daquilo que é completo, bastante, acabado, satisfatório. Seu uso aponta para a possibilidade de mensuração ou para a avaliação quantitativa quando submetida a procedimentos e testes específicos. Porém, acrescentando ao termo um prefixo *in*, a palavra resultante, bem mais que a simples soma de uma partícula a uma palavra, fica bem maior que incompleto, inacabado ou insatisfatório: alarga-se o sentido e alteram-se as sensações. E é por essa via alargada que se busca construir um sentido próprio ao termo, que permita sua aplicabilidade na análise dos objetos desta pesquisa.

Na ausência de uma definição normativa para **insuficiência**, que contribua com o entendimento do sentido dado ao termo pela SUDAM em seus relatórios de gestão, cabe aqui recorrer a outros sentidos que preencham essa lacuna e desempenhem o papel necessário à evolução do exame.

O sentido comum da palavra **insuficiente** (ou **insuficiência**, verbete a ela aparentado e ao qual se aplica o mesmo sentido) vem expresso no Minidicionário Aurélio (FERREIRA, 1993, p. 310), para a qual são dados três sinônimos: 1. Não suficiente. 2. Incompetente; incapaz. 3. Intelectualmente medíocre.

Para o sentido expresso no número 1 (**não suficiente**) são encontrados sinônimos como: não o bastante, ineficaz, ineficiente, inacabado, imperfeito, insatisfatório e incompleto.

Os sentidos expressos nos números 2 (falta de competência e falta de capacidade) e 3 (capacidade de entendimento abaixo da média) vinculam o conceito **insuficiente** à ausência de cognição. Essas significações encontram amparo em outra versão de origem etimológica para

¹² “E que ninguém retruque que é suficiente sermos ensinados algo simples e básico segundo a ocasião” (CHABU, 2021, p. 145)

o termo insuficiente: [do latim *in.suffi.ciens*], cujo sufixo *ciens* (mesma raiz da palavra **ciência**) revela sua relação profundamente histórico-cultural com aspectos cognitivos, ao passo que o prefixo *in* refere-se à negação ou à privação dessa cognição. Norberg (2007, p. 151) ao explicar, em nota de rodapé, o emprego do termo latino *quod*, usa como exemplo a transcrição de um trecho no qual o termo *insufficiens* é traduzido como **não saber**:

Quod nos pia sollicitudine litteris dignati estis consolare, insufficiens est mens nostra gratiarum iura persolvere, (Epistulae Desiderii, I, 4, 6.), [quanto ao fato de que tivestes tido a cortesia de nos reconfortar por uma carta, não sabemos como exprimir bem o nosso reconhecimento].

Pelas variações de uso do termo ao longo da história, o termo insuficiência chegou aos dias atuais com essas duas principais conotações que podem estar contidas, de forma muito simplificada, nas expressões “não bastar” e “não saber”.

A medicina é talvez a área em que o uso do sentido lexical do termo insuficiência seja aplicado com mais frequência como categoria de análise. É comum o uso do termo aplicada à descrição de disfunções do sistema renal: “a insuficiência renal é uma doença sistêmica e consiste na via final comum de muitas diferentes doenças do rim e do trato urinário” (RIBEIRO, 2008, p. 208). Ou ainda **insuficiência cardiovascular**: “A IC é uma complicação grave, geralmente progressiva e irreversível, que pode comprometer a maioria dos pacientes cardíacos e, especialmente, aqueles que padecem de doença coronária, hipertensão arterial, valvulopatias ou miocardiopatias” (LOURES *et al.*, 2009, p. 89).

Ambas são utilizadas para descrever o estágio clínico em que um órgão já é incapaz de executar, completamente, suas funções. O termo **insuficiência** carrega aqui a ideia de inaptidão de um determinado organismo dar as respostas, necessárias e esperadas, à manutenção do funcionamento normal e equilibrado do sistema que integra.

Com um olhar social sobre o sujeito de suas preocupações, a Enfermagem faz de **insuficiência familiar** uma categoria de análise aplicada à nova configuração de assistência à pessoa idosa e suas consequências diante das contemporâneas relações em que estão envolvidos ou para as quais estão sendo levados os membros do núcleo familiar. A análise da literatura sobre esse tema identificou atributos do conceito de **insuficiência familiar na pessoa idosa**, que leva a relacioná-lo ao vínculo familiar prejudicado e cuja consequência é o envelhecimento malsucedido:

[...] processo psicossocial de construção complexa fundado no vínculo familiar prejudicado e, sobretudo, no baixo apoio social; este determinado principalmente pela precariedade do apoio da família, tanto emocional quanto de ajuda instrumental. Transformações contemporâneas no sistema familiar, dentre elas a inversão do papel do idoso e o seu ninho vazio, associadas aos conflitos intergeracionais e ao comprometimento das relações familiares, podem desencadear ou fortalecer a vulnerabilidade social da família. Já a vulnerabilidade social da pessoa idosa, o declínio de sua saúde psicológica e funcional, com menor qualidade de vida, enfim, o envelhecimento mal sucedido são consequentes da insuficiência familiar na pessoa idosa (SOUZA *et al.*, 2015, p. 1183).

Na auditoria, o termo é utilizado em larga escala. O TCU promoveu auditoria operacional sobre a atuação das agências reguladoras, entre julho de 2009 e julho de 2010, em que constatou, entre outras, que “o nível de transparência do processo decisório em algumas reguladoras era insuficiente e prejudicava acompanhamento de suas ações pela sociedade” (BRASIL, 2014, p. 33).

Em estudo de caso sobre os Relatórios de Auditoria e de Gestão do Banco da Amazônia, Nahmias e Elias (2015) destacam que, no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício 2011 daquela instituição financeira, no que se refere à avaliação dos controles internos, constatou-se que “a auditoria concluiu que os controles internos da área de RH do Banco não são adequados e suficientes quanto aos procedimentos de controle e monitoramento, o que refletiu em deficiências no controle interno da instituição (NAHMIAS; ELIAS, 2015, p. 111).

Ainda sobre a avaliação dos controles internos, os autores informam que, no relatório do ano seguinte, foi constatado que “os controles internos administrativos da área de recursos humanos do Banco são inconsistentes, inadequados e insuficientes quanto aos procedimentos de controle e monitoramento. O que refletiu em deficiências no controle interno da instituição (NAHMIAS; ELIAS, 2015, p. 112).

Observe-se que na prática da auditoria, o termo *insuficiência* equivale a uma expressão de avaliação do objeto auditado (informação, condição ou atividade) com base nos critérios de auditoria.

O *Glossário de Termos do Controle Externo* (BRASIL, 2017), ao definir o verbete **procedimentos substantivos**, explica que “são os procedimentos de auditoria desenvolvidos para a obtenção de evidência quanto à suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informação da entidade”. Vê-se aqui que a **suficiência**, ao lado da exatidão e da validade, é uma das evidências perseguidas pela auditoria quando submete os dados

produzidos pelos sistemas de informação da entidade auditada a procedimentos e testes específicos. Porém, não obstante o uso frequente do termo **insuficiência** na prática da Auditoria, não foi encontrada nas Normas analisadas uma definição para esse termo.

Por fim, o termo **insuficiência** também é usado no campo da história, mas em oposição a autossuficiência. Conforme lembrado por E. H. Carr (2001), o conceito de autossuficiência, está associado ao de **Autarquia**, no sentido de autonomia administrativa e financeira de que gozavam, por exemplo, os feudos na Idade Média (sentido semelhante ao aplicado à SUDAM, uma *Autarquia*, com autonomia administrativa e financeira).

A **autossuficiência**, observada pelos analistas marxistas como o fator sufocante da mísera produção material e intelectual da Idade Média, é diametralmente oposta à **insuficiência**, que motivou o surgimento da interdependência observada na idade moderna (MEDEIROS, 2018). Nessa perspectiva, a insuficiência seria um fator positivo que arrastaria as sociedades e suas organizações à mobilização. Pela ótica do materialismo dialético, a **insuficiência** agiria como uma força contrária (antítese) que nega a **autossuficiência** (tese) em direção à interdependência (síntese).

Esse passeio pelas definições de **insuficiência** desde seu uso comum, passando pela etimologia, pela medicina e enfermagem, pela auditoria, pela história e economia, foi relevante para a extração de elementos de cada contribuição para a formulação de uma definição apropriada à análise do objeto de estudo desta pesquisa.

Assim, insuficiência pode ser entendida aqui como a ocorrência de uma perturbação no sistema, que se caracteriza pela progressiva redução de sua capacidade, ou de alguma de suas partes integrantes, de executar suas atribuições em função da indisponibilidade, ou da disponibilidade aquém do necessário, de algum dos recursos requeridos nesta execução. É uma disfunção em determina estrutura complexa configurada pela dificuldade ou impedimento de emitir respostas satisfatoriamente às demandas externas, decorrente da imposição de restrição de insumos a ela, ou a uma de suas partes, prejudicando seu funcionamento regular.

Essa ocorrência de perturbação no sistema, motivada por privações que restringem o poder de execução de suas funções, pode ser mensurada ou avaliada qualitativamente por meio das informações disponíveis sobre as atividades do sistema ou de uma de suas partes. Essa mensuração ou avaliação é evidenciada quando as informações disponibilizadas pelo sistema são submetidas a testes ou procedimentos específicos. Os relatórios de gestão, que trazem tais informações e que relatam as atividades executadas pela SUDAM, são as fontes a serem

submetidas a testes ou procedimentos apropriados para que sejam mensuradas ou avaliadas as ocorrências que perturbam o sistema e reduzem sua capacidade de executar suas competências.

A primeira consequência da insuficiência seria que, em vez de dedicar seus esforços ao planejamento do desenvolvimento da Amazônia, a SUDAM estaria mais preocupada em promover ações voltadas à sua própria sobrevivência. Visto por esse prisma, **insuficiência** torna-se um termo mais profundo, apropriado para ser tomado como uma categoria epistemológica para a análise da amputação da capacidade intelectual da organização; um conceito capaz de explicar qualitativamente a mutilação operada na aptidão de um ente estatal para agir racionalmente sobre os entraves e desafios ao desenvolvimento da Amazônia; um termo que reproduz com precisão as dificuldades impostas à habilidade e à faculdade cognitiva de um agente regional para pensar e elaborar alternativas estratégicas às demandas e desafios futuros a serem enfrentados pelos povos amazônidas.

O uso do termo **insuficiência** pode expressar, por fim, um desabafo, a ser entendido como uma manifestação de insatisfação institucional perante um movimento que empurra o órgão à paralisia, ao espontaneísmo, à falência ou a se tornar refém de interesses exógenos, tudo oposto à sua atribuição constitucional.

4.2 Relatórios de Gestão

Há vários tipos de relatórios na administração pública, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), ambos tratados respectivamente pelos artigos 52-53 e 54-55 da LC nº 101. Há também o relatório de gestão, definido pela Lei nº 8.443/1992, como parte integrante da prestação de contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, obrigatória aos órgãos e entidades da administração pública federal e às entidades que recebem recursos públicos federais.

Sob responsabilidade do TCU, cresceu e aperfeiçoou-se o uso desse tipo de relatório de gestão, cujo conteúdo é totalmente digitalizado por meio do sistema e-Contas. De acordo com o TCU, que administra o sistema, em 2015 “o universo de órgãos e entidades abrangido pelo e-Contas era de 1.368 Unidades Prestadoras de Contas (UPC)” (BRASIL, 2015a, p. 1). Os relatórios de gestão entregues ao TCU, a partir de 2008, podem ser consultados no Portal do

próprio Tribunal¹³. É nesse último tipo que se enquadram os doze relatórios de gestão da SUDAM, objeto de análise desta dissertação.

4.2.1 As Normas Sobre Relatórios de Gestão

O fundamento de toda a dinâmica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União consta dos art. 70 a 74 da CRFB/88, segundo os quais, gestores de órgãos e entidades dos três poderes da esfera federal devem prestar contas dos recursos públicos federais recebidos para, dentre outros, executar programas, ações e atividades constante do planejamento governamental fundadas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

O art. 70, Parágrafo único, da CRFB/88, é regulamentado pela Lei nº 8.443/1992 (BRASIL, 1992), que define que a prestação de contas ocorre mediante a apresentação de elementos necessários ao julgamento pela Corte de Contas, os quais integram os relatórios de gestão. Seu art. 9º, I, determina que: “Integrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes: I - relatório de gestão [...]”.

No citado Regimento Interno, que é o do TCU, diz, em seu Art. 2º, que assiste a esse Tribunal o poder regulamentar para “expedir atos normativos sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos” (BRASIL, 2020, p. 7). Entre 2008 e 2019, foram editados pelo TCU três IN que estabelecem normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituem os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do TCU, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443/1992: IN nº 57/2008 (BRASIL, 2008); nº 63/2010 (BRASIL, 2010a); nº 72/2013 (BRASIL, 2013a) dos quais decorrem outras normas inferiores e complementares (Decisões Normativas e Portarias), conforme Quadro 1.

¹³ Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>.

Quadro 1 – Normas do TCU de apresentação dos relatórios de gestão de 2008 a 2019

Ano	TCU		
	IN nº	Decisão Normativa nº	Portaria nº
2008	57, de 27/08/2008	93/2008; 94/2008; 96/2009; 97/2009	
2009		100/2009	389/2009
2010	63, de 01/09/2010	107/2010	277/2010
2011		108/2010	123/2011
2012		119/2012	150/2012
2013	72, de 15/05/2013	127/2013	175/2013
2014		134/2013 e alterações	90/2014
2015		146/2015 e alterações; 147/2015	321/2015
2016		154/2016 e alterações	59/2017
2017		161/2017 e alterações	65/2018
2018		170/2018 e alterações	65/2018
2019		178/2019	378/2019

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão da SUDAM (2008-2019) e dados do TCU (<https://portal.tcu.gov.br>).

Os relatórios de gestão da SUDAM de 2008 e 2009 foram elaborados sob a orientação da IN TCU nº 57/2008; de 2010 a 2012, a norma seguida foi a IN TCU nº 63/2010; e de 2013 a 2019, a IN foi a nº 72/2013.

Nesses atos normativos, foram procuradas as definições de **prestação de contas, relatórios de gestão, insuficiência e planejamento**. Quanto à primeira, a IN nº 57/2008 a considera como o “processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e por aquelas não classificadas como integrantes da administração federal direta”. O destaque aqui é distinguir essa definição da de **tomada de contas**, destinada a gestores da administração federal direta.

O que há de comum entre esses dois tipos de processo de contas é a avaliação da gestão dos responsáveis, objetivo de ambos. As IN nº 63/2010 (BRASIL, 2010a) e nº 72/2013 (BRASIL, 2013) não se preocupam em definir **prestação de contas e tomada de contas**, nem estabelecer diferenças conceituais entre os dois tipos de processo.

Quanto a **relatório de gestão**, a IN nº 57/2008 apresenta, em seu art. 1º, a seguinte definição:

Art.1º [...]

§ 1º

conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho desta gestão (BRASIL, 2008, p. 130).

A busca pela avaliação sistêmica da gestão foi introduzida, pela primeira vez, na IN TCU nº 47/2004 e ratificada na IN nº 57/2008, na qual consta que o objetivo da organização do relatório de gestão é possibilitar a avaliação da gestão sob um olhar sistêmico¹⁴, a partir de dois aspectos: a evidência da boa e regular aplicação dos recursos públicos (conformidade) e da observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis (desempenho), de acordo com a fórmula adotada pelo art. 194 do Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2020, p. 43).

A IN TCU nº 63/2010, também mantém a mesma definição, incluindo apenas o princípio orçamentário da anualidade:

Art. 1º [...]

Parágrafo Único [...]

[...]

II - documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro (BRASIL, 2010, p. 1).

A IN nº 72/2013 (BRASIL, 2013) não se pronuncia sobre definições de termos e expressões nela usados, pois inclui ou altera tão somente dispositivos da IN nº 63/2010, mantendo os mesmos conceitos já estabelecidos por esta.

Outra busca nas normas foi pelo termo **insuficiência**, dado seu uso recorrente nos RG da SUDAM. Observa-se aqui não haver, nas normas do TCU, nenhuma referência ao termo. Isso só ocorre na IN TCU nº 84, de 22/04/2020, como parte de expressão aplicável ao trabalho do Auditor e não à Unidade Prestadora de Contas-UPC. O termo aparece no anexo I da IN, na

¹⁴ Para uma abordagem histórica e conceitual da Teoria Geral dos Sistemas, recomenda-se Gomes *et al.*, 2014.

expressão “Suficiência da evidência de auditoria”, definida como “medida da quantidade da evidência de auditoria, que é afetada pela avaliação do auditor dos riscos de distorção ou de irregularidade relevante e pela qualidade da evidência de auditoria” (BRASIL, 2020a, p. 102).

Por fim, quanto a **planejamento**, as normas do TCU foram cobrando cada vez mais informações sobre o planejamento da unidade. Essa é uma novidade observada a partir de 2012. Até essa data, a legislação do TCU sobre relatórios de gestão tinha como foco o planejamento, a execução e o controle orçamentário, patrimonial, financeiro e contábil. A cobrança sobre planejamento estratégico era exclusiva às empresas públicas, mas com a publicação da Decisão Normativa – TCU nº 119/2012, de 18/01/2012, que regulamenta a apresentação do relatório de gestão para 2012, as informações disponíveis devem informar também sobre o planejamento estratégico dos órgãos e entidades [denominadas Unidades Jurisdicionadas (UJ) e, posteriormente, UPC].

Como será visto adiante, de fato, essa informação se tornou cada vez mais presente nos RG da SUDAM a partir 2012 e ocupou, nos anos seguintes, um espaço cada vez maior nos RG da SUDAM. Por hora, são satisfatórias as definições coletadas acima, que contribuem com a percepção geral sobre os relatórios de gestão da SUDAM.

4.2.2 Os Relatórios de Gestão da SUDAM

Recriada em 2007, a SUDAM goza de tempo e informações suficientes e capazes de fornecer material para uma reflexão crítica sobre sua própria existência e desempenho institucional.

Parte expressiva dessas informações está nos RG, pois são eles os responsáveis pela comunicação dos fatos e feitos relativos à instituição. Uma vez organizada e sistematizada sob determinado enfoque, tais informações podem ser utilizadas como parte integrante do processo de avaliação, de planejamento e de tomada de decisões da instituição. Elas permitem identificar o histórico dos dados institucionais e como as estruturas institucionais se comportam ao longo dessa história.

O primeiro comportamento observável é de que, coabita, no interior desses RG da SUDAM, um profundo dilema: há manifestações sobre os parques orçamentos institucionais

afetados pelos cortes orçamentários ao lado de discursos de sucesso no cumprimento das atribuições institucionais. O RG 2008 praticamente começa assim:

A SUDAM enfrentou uma série de dificuldades para executar os objetivos e as prioridades definidas no seu Plano de Ação e as descentralizadas pelo Ministério da Integração em dezembro/2008, pelas razões que serão apresentadas ao longo deste Relatório. Contudo, foi exitosa a sua atuação na execução das Políticas Públicas que estão sob a sua responsabilidade (SUDAM, [2009?], p. 8).

O mesmo discurso é encontrado no RG 2009 quando a autarquia empacota no mesmo enunciado “balanço positivo” com “dificuldades”, estas, entendidas como cortes orçamentários:

A análise do desempenho operacional da SUDAM, considerando a execução orçamentária e os indicadores de desempenho institucionais, possibilita um balanço positivo da execução orçamentária no exercício de 2009, em que pese todas as dificuldades enfrentadas no decorrer do exercício, conforme poderá ser observado mais adiante (SUDAM, 2010, p. 51).

Admitir o insucesso e indicar como sua razão suficiente a insuficiência de recursos pode não agradar ao governo e, ao mesmo tempo, depõe contra os próprios gestores institucionais quanto ao seu desempenho, cujos cargos estão muito mais atrelados aos interesses dos governos que ao seu efetivo desempenho diante dos órgãos que dirigem. Além disso, ocasionalmente, as determinações sociais externas, desfavoráveis ao desempenho institucional e ratificadoras dos insucessos, como a política de ajuste fiscal, são passíveis de demonstração explícita nos relatórios de gestão. Todos esses fatores obrigam os gestores a se inclinarem à tendência oposta e apresentarem uma gestão de êxitos, apesar das dificuldades.

Posto isso, entende-se que os RG exercem um papel de invólucro místico, que escondem uma substância racional (de insuficiência) sob um discurso ideal (de êxitos), cujo desvelamento pode ser obtido confrontando-os com as determinações legais existentes. Identificar essa espécie de “dualismo” pode contribuir para que a autarquia aceite e incorpore ao repositório institucional as possíveis conclusões abstraídas desta observação, e uma é o processo coletivo de aprendizagem organizacional. Para Fleury e Fleury (2001, p. 193):

As organizações podem não ter cérebros, mas têm sistemas cognitivos e memórias; desenvolvem rotinas, procedimentos relativamente padronizados para lidar com os problemas internos e externos. Estas rotinas vão sendo incorporadas, de forma explícita ou inconsciente, na memória organizacional. A mudança em processos, estruturas ou comportamentos não seria o único indicador de que a aprendizagem aconteceu, mas a possibilidade deste conhecimento ser recuperado pelos membros da organização.

Concluem os autores que “é por meio dos processos de aprendizagem que a organização desenvolve as competências essenciais à realização de suas estratégias de negócio” (FLEURY; FLEURY, 2001, p. 193). Mas e se algum fator perturbar esse sistema cognitivo e impedir que as competências sejam desenvolvidas? No caso da SUDAM, um fator poderiam ser as **insuficiências**? E a consequência seria a falência da organização?

Os passos dados a seguir na investigação pretendem, justamente, contribuir com a construção de respostas para essas questões, a começar pela identificação das insuficiências e, em seguida, a verificação de que maneira elas interferem na execução das competências institucionais.

4.2.3 Os Registros de Insuficiência nos Relatórios de Gestão da SUDAM

Os RG de 2008 a 2019 da SUDAM chamam atenção pelo uso recorrente do termo **insuficiência**, aparentando, em alguns trechos, certa agonia sofrida pelo órgão. Por isso, é conveniente fazer o levantamento da ocorrência do termo. Os RG estão disponíveis em <https://www.gov.br/sudam/pt-br/relatorios-de-gestao>, em *Portable Document Format* (PDF), e, ao serem acessados, é possível consultar palavra ou frase por meio das teclas Ctrl+f. Na consulta, registra-se a ocorrência total de 125 verbetes com a raiz *sufic* (suficiência[s], suficiente[s], insuficiência[s], insuficiente[s]), detalhadas a seguir:

Tabela 1 – Ocorrência de verbetes de raiz *sufic* nos relatórios da SUDAM do período de 2008 a 2019

(continua)

Relatório do ano	Ocorrência bruta do verbete (A)	Ocorrência líquida do verbete	Σ Pag. do relatório (B)	B/A
2008	4	2	82	21
2009	8	7	93	12
2010	14	9	273	20
2011	14	7	225	16
2012	16	14	251	16
2013	25	17	265	11
2014	6	5	169	28
2015	5	3	209	42
2016	6	4	139	23

(continuação)

Relatório do ano	Ocorrência bruta do verbete (A)	Ocorrência líquida do verbete	∑ Pag. do relatório (B)	B/A
2017	8	5	202	25
2018	15	10	205	14
2019	4	2	142	36
TOTAL	125	85	2255	18,04
Média	10,42	-	187,92	22
Mediana	8	-	203,5	21

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão da SUDAM do período de 2008-2019.

Das 125 ocorrências (bruta), foram excluídas: as que figuram nos índices; as frases ou os parágrafos integralmente repetidos em que ocorre o termo; as que figuram em subtítulos de item ou quesitos; as que figuram no formulário de avaliação do trabalho da Auditoria Interna da SUDAM; as frases ou parágrafos que não se referem à SUDAM. Restam, assim, 85 registros (ocorrência líquida) que buscam indicar, de diferentes formas, ocorrências de insuficiências que se referem diretamente a recursos, insumos, serviços ou produtos oriundos da SUDAM ou que a ela deveriam ser destinados.

Em qualquer dos casos (ocorrência bruta ou líquida), o RG 2013 figura entre os que contém a maior frequência do termo insuficiência; e a menor frequência (em qualquer situação) está no RG 2019. Todavia, a maior frequência do termo não expressa maior gravidade da situação do órgão, bem como a menor frequência do termo não representa a amenização ou a resolução do problema ao qual o verbete se referia em outros relatórios.

O aumento observado da quantidade de páginas nos RG a partir de 2010 parece ter relação com as cobranças dos órgãos de controle que verificaram que

[...] a ausência de elaboração dos relatórios de gestão do agente operador e do responsável pela análise dos projetos que envolvem recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA contraria o disposto no art. 56 do Decreto nº 4.254/2002 (Regulamento do FDA), de 31/05/2002, tendo em vista que as normas do Decreto nº 6.218/2007 (Estrutura Regimental da SUDAM) apenas complementam as de administração e operacionalização desse fundo (BRASIL, 2010, p. 203).

A partir de 2010, verifica-se a inclusão de um Relatório próprio sobre a gestão do FDA, com dados tanto do agente operador do Fundo (BASA) quanto do responsável pela análise dos projetos que envolvem recursos deste Fundo. Mesmo assim, a frequência com que aparece o termo (e suas variações) não foi alterada, mantendo uma curva ascendente, com pico no ano de

2013. Depois desse ano, cai a frequência de aparecimento do termo. De 2014 a 2019, reduz, também, a quantidade de páginas dos relatórios, com quantidade inferior à quantidade de páginas do RG 2011, o quarto mais extenso.

Somando-se às ocorrências do verbete **insuficiência** as ocorrências de verbetes que denotam sentido semelhante (como: **falta, escassez, carência, ausência, dificuldades**), seria possível ter um diagnóstico mais contundente do estilo empregado pela SUDAM em seus relatórios. Tal levantamento fugiria dos propósitos de amostragem quantitativa deste tópico, restando como satisfatório o levantamento até aqui realizado, não descartando recorrer-se a trechos em que figuram tais verbetes para reforçar raciocínios ou conclusões.

Quanto à evolução da ocorrência de registro de insuficiências, observa-se uma curva ascendente entre 2008 a 2013, sendo, neste ano, registrado o maior índice entre os 12 anos analisados. Em 2014, há uma íngreme curva descendente, observando-se, nos dois anos seguintes, a manutenção de índices de registros abaixo da mediana, só voltando a crescer em 2017 e caindo abruptamente no último ano.

Quanto ao conteúdo, há manifestações de insuficiência de diversos tipos, expressos de forma simples ou combinada, que revelam problemas gerais ou particularizados de uma unidade específica do órgão. Para efeitos de identificação e análise, os 85 registros de ocorrências de insuficiências apontadas nos relatórios de gestão da SUDAM foram, de acordo com o assunto de que trata o enunciado do qual faz parte o termo, classificados em onze temas: literatura (insuficiência de literatura para execução de avaliação do desenvolvimento regional); curso (curso insuficiente sobre prestação de contas para capacitação de servidores); tempo (insuficiência de tempo para execução de atividades); múltiplos fatores (relação de duas ou mais insuficiências, exceto orçamentária, combinadas no mesmo enunciado); fiscalização dos benefícios (atuação insuficiente da SUDAM para verificar o cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas com incentivos fiscais); situação predial (recursos insuficientes para manutenção predial); sistemas e servidores (indisponibilidade de sistemas informatizados e insuficiência de servidores); orçamento e servidores (insuficiência de orçamento combinada no mesmo enunciado com a insuficiência de quadro de servidores); servidores (quadro insuficiente de servidores); orçamento (recursos orçamentários e financeiros insuficientes); diversos (outros tipos de insuficiência, não abrangidos pela classificação acima).

Os oitenta e cinco registros de insuficiências observados nos relatórios de gestão da SUDAM do período de 2008 a 2019, estão assim distribuídos, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Ocorrências do termo insuficiência, conforme assunto, nos relatórios de gestão da SUDAM de 2008 a 2019

Assunto da ocorrência	Quant.	%
Orçamento	30	35,29
Servidores	24	28,24
Sistemas e servidores	7	8,24
Orçamento e servidores	6	7,06
Situação predial	3	3,53
Fiscalização dos benefícios	3	3,53
Tempo	2	2,35
Múltiplos fatores	2	2,35
Curso	2	2,35
Literatura	1	1,18
Diversas	5	5,88
Total	85	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão da SUDAM do período de 2008-2019.

Quadro funcional e orçamento são os aspectos da vida institucional aos quais são atribuídas com maior frequência – observável em quase todos os doze relatórios –, as insuficiências que perturbaram o órgão durante todo o período analisado. Somados, eles alcançam 63,53% das ocorrências. Se a eles for somado o percentual de frequência em que, em um mesmo enunciado, aparecem juntos orçamento e servidores adjetivados de insuficientes, sobe para 70,59%. Restam aos demais (Situação predial, Fiscalização dos benefícios, Múltiplos fatores, Sistemas e servidores, Tempo, Curso e Literatura) 23,53% da frequência em que são citados.

Entre os 23,53%, alguns merecem nota à parte. A situação predial é descrita no RG 2010 como uma despesa para a qual não foram garantidos recursos para reformas:

As instalações prediais (elétricas, hidrossanitárias etc.) da SUDAM apresentam sérios desgastes ocasionados pela ação do tempo, já se passaram mais de 40 anos desde a sua edificação. Esse fato cria um ambiente potencialmente perigoso tanto para o patrimônio quanto para as pessoas que trabalham ou estão desenvolvendo atividades no prédio, certeza robustecida pelas notificações recebidas do Corpo de Bombeiro do Estado do Pará, quanto à dotação de sistema de combate a sinistros e à revisão das instalações elétricas prediais (SUDAM, 2011, p. 86).

Embora gravíssima, torna-se mais difícil estabelecer nexos causais diretos entre a situação predial e a execução das competências, visto que a precariedade da situação do prédio poderia estar no grupo de insuficiência orçamentária.

O registro de insuficiência da atuação da autarquia na fiscalização dos benefícios é oriundo de Relatório de Auditoria da Controladoria-Geral da União-CGU (BRASIL, 2016a, p. 5), cuja transcrição consta do RG 2017 (SUDAM, 2018, p. 130), para o qual a SUDAM apresenta suas justificativas.

A análise do registro de insuficiência de “múltiplos fatores” não seria muito diferente da análise do registro de insuficiência para os mesmos fatores quando registrados e analisados de forma isolada. O mesmo argumento é válido para os registros de insuficiência nos quais são listados “orçamento e servidores” (juntos no mesmo enunciado). Em ambos os casos, é válida a constatação da SUDAM (2011, p. 19) de que são “situações e dificuldades internas que representaram riscos e ameaças ao desempenho organizacional e que contribuíram para os resultados do exercício”. Por isso, para evitar desnecessária redundância, optou-se por não analisar “múltiplos fatores”, bem como, no caso de “orçamento e servidores”, optou-se apenas pela análise separada desses dois fatores.

Por último, o registro de insuficiência de Sistemas e Servidores trata-se de relato de insuficiência oriunda da Auditoria Geral da SUDAM nos RG 2012 e 2013: “a Auditoria Geral desta Autarquia não dispõe de sistemas informatizados e nem de servidores suficientes” (SUDAM, 2013, p. 106; 2014, p. 127). Tais insuficiências afetam o acompanhamento da implementação de recomendações do Controle Interno da SUDAM e a busca, junto às unidades, de informações quanto a seus trabalhos. Ambas as atividades dizem mais respeito às competências da Auditoria, unidade integrante do SCI, distinta das competências da SUDAM, integrante do SIOF e que, embora sejam relevantes para a auditoria interna, exigiria explicitar a interrelação entre os dois sistemas e seus impactos sobre a competência de planejar da autarquia.

As ocorrências tipificadas como Diversas (5,88%) são consideradas irrelevantes para agregar valor à análise, por se tratarem de assuntos bem variados: força de trabalho com tempo suficiente para aposentadoria (SUDAM, 2019, p. 120); precisão e suficiência nas especificações do objeto, nos critérios de mensuração dos serviços e na metodologia de avaliação dos produtos (SUDAM, 2014, p. 119); uso correto, suficiente e, conseqüentemente, a redução do consumo

da água (SUDAM, 2018, p. 88); impulso suficiente ao órgão para se tornar imprescindível na articulação das políticas públicas do governo federal para a região (SUDAM, 2019, p. 9); condições de taxa e *spread* (taxas cobradas pelo banco operador dos recursos do FDA em função da operação de empréstimo) do FDA insuficientes (SUDAM, 2019, p. 72).

Pelas razões expostas acima, serão analisadas a seguir os enunciados contidos nos RG da SUDAM que tratam das insuficiências de: Literatura, Curso, Tempo, Servidores e Orçamento, esses dois últimos separadamente.

4.3 As Insuficiências nos Relatórios de Gestão

Partindo da definição de insuficiência e identificadas as insuficiências apontadas nos RG da SUDAM dos anos de 2008 a 2019, cabe agora examiná-las. Em vista disso, os dados e informações sobre cada um dos cinco assuntos selecionados acima terá como ponto de partida o próprio texto dos relatórios, às vezes, com certo abuso de transcrição. E sua análise recorrerá, por vezes, a elementos exteriores.

4.3.1 Insuficiência de Literatura

A literatura a que a insuficiência se refere são bibliografias, publicações, produções técnicas e acadêmicas sobre “avaliação de resultados dos instrumentos utilizados nas políticas de desenvolvimento regional” (SUDAM, 2016b, p. 8). Os instrumentos utilizados nas políticas de desenvolvimento regional são FNO, incentivos fiscais, FDA e PRDA, e avaliá-los é competência das instâncias decisórias da SUDAM.

Desde 2008, na seção “Identificação da Unidade Jurisdicionada”, os RG apresentam informações sobre manuais e publicações relativas às atividades da SUDAM. Até 2010, as publicações institucionais sobre as atividades da SUDAM se restringiam ao Plano de Ação, *folders* e informativos. Entre 2011 e 2014, a lista de publicações pula para dezoito, sendo a maioria relacionada a normas internas.

Em 2014, é a primeira vez que aparece uma exposição genérica da literatura disponível na Biblioteca da SUDAM. Segundo o RG 2014, a Biblioteca, cuja finalidade é “subsidiar as atividades desenvolvidas pelos técnicos da Instituição, na elaboração, análise e execução dos planos e programas considerados de interesse para o desenvolvimento regional” (SUDAM, 2015, p. 114), reúne: acervo geral; coleção Amazônia; literatura; obras de referência; obras raras; duplicatas; multimeios; publicação institucional; resoluções e atas do Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL) e relatórios.

Não obstante a evolução no registro, a primeira vez que aparece a preocupação em relação à literatura é em 2015, mas ainda não como **insuficiência**. O trecho denomina de “pequena literatura”, dando a entender que se trata, na verdade, de uma quantidade reduzida disponível. Uma possível explicação para o surgimento da preocupação com a reduzida quantidade de literatura disponível foi na ocasião em que a equipe técnica que trabalha com o FDA sentiu necessidade de um indicador de eficiência [a Demonstração do Valor Adicionado (DVA), que indica a parcela de contribuição da firma na formação do PIB], mas

[...] o banco de informações da SUDAM ainda não possui tais dados fornecidos pelas empresas, o que inviabiliza o uso desse mecanismo [buscando-se] na literatura outros meios que analisem a eficiência e estejam de acordo com a lógica da avaliação aprovada pela SUDAM (SUDAM, 2016b, p. 140).

Dois anos depois, a disponibilidade dessa literatura é citada novamente, dessa vez como insuficiente. O contexto da citação mostra um registro de destaque à literatura, ladeada por outros fatores, que, segundo o RG 2017, dificultam a realização dos trabalhos das áreas finalísticas da SUDAM: “A literatura insuficiente acerca da avaliação de resultados dos instrumentos utilizados nas políticas de desenvolvimento regional” (SUDAM, 2018, p. 10).

Ressalva-se que, dado o fato de a literatura ter sido uma preocupação tardia da SUDAM, não significa que tenha havia total ou parcial ausência das avaliações que deveriam ser feitas pela autarquia. Embora não caiba aqui fazer esse tipo de análise, é oportuno registrar que os RG apresentam indicadores que medem o desempenho da SUDAM quanto à execução de dois desses quatro instrumentos: dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros e do FDA. Os indicadores apurados ano a ano, são, em sua maioria, restritos à avaliação da eficiência da autarquia (portanto, interna) na gestão desses instrumentos, faltando mais indicadores capazes de mensurar os resultados esperados com a administração desses instrumentos, portanto indicadores destinados a avaliar sua efetividade.

A linguagem adotada nos RG para referirem-se à preocupação com a literatura mostra como esse elemento da vida institucional evolui do risco (ameaça em potencial) à insuficiência (ameaça atualizada), obrigando a instituição a reconhecê-la como um problema que mereceria registro e busca por alternativas de solução, em função dos possíveis danos causados à execução das competências do órgão. Contudo, os relatórios de 2018 e 2019 não registram mais a insuficiência de literatura, nem informam que soluções foram adotadas para superá-la.

4.3.2 *Curso Insuficiente*

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV, e denominado Plataforma +Brasil até 2022), criado pelo Decreto N° 6.170/2007 (BRASIL, 2007b), é o portal por meio do qual as transferências voluntárias de recursos do OGU, desde a apresentação da proposta até a prestação de contas, são realizadas. A implementação do SICONV é concomitante ao ressurgimento da SUDAM, com o qual a autarquia teve que conviver. No entanto, para manuseio desse sistema, foi registrada ausência ou insuficiência de treinamento (ou capacitação) aos servidores da SUDAM.

Avaliando a execução de Ações Orçamentárias de 2008, a SUDAM relata que não houve convênios firmados em decorrência de dificuldades no uso do SICONV: “o Sistema começou a entrar em funcionamento somente no mês de setembro/2008, provocando alguns atropelos na operacionalidade em razão da falta ou escassez de treinamento tanto para os Proponentes quanto para os próprios Concedentes” (SUDAM, [2009?], p. 24).

Decorridos sete anos, de novo a falta de curso é a vilã da operacionalização do sistema. Os RG 2015 e 2016 narram que, até dezembro desses anos, não houve curso de capacitação sobre prestação de contas e, no curso sobre SICONV, não houve aprofundamento suficiente no que concerne aos procedimentos a serem adotados na execução dos convênios ou na prestação de contas física e financeira.

Conforme o inciso VIII do art. 4º da LC nº 124/2007, é competências da autarquia apoiar, complementarmente, os investimentos públicos e privados com recursos do OGU. Porém, vê-se, pelo menos, em duas ocasiões, como a ausência ou a insuficiência de treinamento/capacitação para manusear um dos sistemas por meio do qual são operados os recursos do OGU ameaçou comprometer a execução da referida competência.

4.3.3 Insuficiência de Tempo

O **tempo** também é registrado como recurso insuficiente para que a SUDAM pudesse executar, satisfatoriamente, atividades relativas às suas competências. Para a análise do desempenho operacional da política de renúncia tributária, o órgão aplica indicadores, nem todos devidamente apurados. Em 2008, não houve tempo suficiente para a coleta dos dados necessários ao cálculo dos Indicadores Cobertura dos Incentivos Fiscais (ICIF), Capacidade de Impacto Econômico do Incentivo (CIEI), Efetividade Social do Incentivo (IESI) e Efetividade Produtiva do Benefício (IEPB), “em razão de indisponibilidade, quando da apuração dos indicadores, e pelo fato da sua implementação ter ocorrido em novembro/2008” (BRASIL, 2008, p. 60).

O RG 2011 informa que, em atendimento à Resolução CONDEL nº 08/2008 e por meio do Chamamento Público nº 002/2011, foram apresentadas e analisadas sete propostas para apoiar demandas estaduais, entre elas uma do estado do Maranhão, que acabou desistindo “por insuficiência de tempo para empenho” (SUDAM, 2012, p. 26).

Há ocasiões em que a insuficiência de tempo não decorre apenas da morosidade da autarquia ou na entrega de informações e documentos por parte das entidades que buscam os serviços ofertados pela SUDAM. A demora na ampliação do limite orçamentário pelo MI à autarquia é vista como responsabilidade desse Ministério na inexecução de ações pelo órgão:

Os reflexos dessa medida poderão ser observados na inexecução de algumas ações, conforme item 2.3 deste Relatório, mesmo com a ampliação desses limites, que só correu no mês de dezembro – quando há a dificuldade temporal de apresentação e análise de projetos – depois de várias negociações com o MI (SUDAM, 2010, p. 22).

A gravidade se acirra quando a “formalização” da falta de tempo para o repasse de recursos (no caso “destaque” do MI para a SUDAM) se dá por um telefone no último dia do ano orçamentário, quando as propostas, já analisadas, aguardavam a liberação do recurso:

Tais propostas chegaram a ser analisadas enquanto se aguardava a liberação do destaque do MI para Orçamento da SUDAM e, em 31/12/2009 o Ministério da Integração comunicou por telefone a CPOR da negativa da transferência, justificando falta de tempo para a mudança de modalidade de aplicação, Investimentos (90) que estava prevista na ação, para Municípios (40) e Estados (30) (SUDAM, 2010, p. 64)

Problema semelhante, exceto pelo telefonema, ocorreu em 2011. Dessa vez, o RG indica montantes de recursos, discriminados por tipo de despesa de programa, e mostra que a morosidade na autorização de empenho afetava, em sua maior parcela, as ações finalísticas.

[...] 2011 foi mais um ano marcado por grandes dificuldades para compatibilizar o alcance das metas estabelecidas no plano anual com o orçamento aprovado e os limites de empenho, uma vez que até dezembro ficaram o orçamento autorizado foi de R\$ 19841.809, sendo R\$ 9.756.735, para custeio administrativo e R\$ 10.085.074 às ações finalísticas, valor este, insuficiente para atender a demanda de projetos finalísticos apresentados até o final do exercício, o que levou à rejeição de propostas de serem apoiadas por meio de transferências voluntárias (SUDAM, 2012, p. 17).

Semelhantes são os enunciados encontrados nos RG 2012 (SUDAM, 2013, p. 27) e 2013 (SUDAM, 2014, p. 25). A partir de 2014, não há mais, nos RG da SUDAM, registro de autorização de empenho em dezembro, embora isso não signifique o fim da política de contingenciamento, prática mantida conforme diz esse trecho do RG 2017:

A dotação inicial para os processos finalístico e administrativo da SUDAM – recursos próprios discricionários – foi de R\$15.807.270,00. O Ministério da Integração realizou dois cortes, num total de 45% de contingenciamento das despesas discricionárias da SUDAM, reduzindo o limite para empenho destinado aos Programas Finalísticos e Administrativos (SUDAM, 2018, p. 30).

Vê-se, pelos enunciados acima que a insuficiência de tempo causa impactos orçamentários. A insuficiência orçamentária será abordada em tópico próprio adiante.

4.3.4 Insuficiência de Servidores

A situação do quadro funcional da SUDAM em 2008 era, assim, descrita: “uma dessas dificuldades diz respeito ao quadro de pessoal, que atualmente conta com 136 (cento e trinta e seis) servidores, sendo 64 (sessenta e quatro) envolvidos nas áreas finalísticas e 72 (setenta e dois) em ações de suporte” (SUDAM, [2009?], p. 8). Como estratégias para solucionar tal problema, o órgão informa que atuou nas seguintes frentes: motivação e qualificação dos

servidores; melhoria da remuneração (para postos de assessoramento e especialistas em gestão); proposta de PCCS; e expectativa de concurso público.

Em outro trecho, o mesmo RG 2008 diz-se que o órgão contava com 130 servidores ativos, todos do quadro próprio e em efetivo exercício (SUDAM, [2009?], p. 80). O RG 2009 registra que “o quantitativo é de 137 servidores; destes, somente 64 são de nível superior, que constituem a massa crítica responsável pelo planejamento, desenvolvimento e execução das atividades finalísticas” (SUDAM, 2010, p. 12).

As manifestações nos RG da SUDAM sobre insuficiência de pessoal aparecem, em muitos enunciados, como o centro da preocupação. Tais manifestações podem ser observadas tanto em relatos sobre dificuldade de unidades específicas, quanto em registros que dizem respeito a toda a instituição.

Sobre unidades específicas, tem-se, no âmbito do FDA, a seguinte queixa: “esta situação obriga a instituição a firmar contrato, com instituições financeiras oficiais para avaliação de projetos no âmbito do FDA, uma vez que não dispõe de técnicos suficientes e qualificados para tal fim” (SUDAM, 2011, p. 180; 2012, p. 137).

O apoio a investimentos prioritários, executado com recursos do OGU e de emenda parlamentar, também foi atingido: “a Coordenação Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável/CODESUS, Unidade responsável por grande parte das ações finalísticas, tem seu quadro de técnicos formado por apenas 12 servidores” (SUDAM, 2013, p. 33).

A área de TI sofreu do mesmo mal, o que pode impactar no funcionamento geral da organização, a tal ponto de o RG 2012 se referir a ela como um dos gargalos enfrentados pela SUDAM. Diante dessa insuficiência, a fórmula adotada pela SUDAM é a interdependência, conforme proposto pelos marxistas:

[...] a insuficiência de capital humano foi um dos gargalos enfrentados pela SUDAM para o melhor desenvolvimento e acompanhamento dos processos e atividades de TI, o que levou a SUDAM a adotar estratégias para o melhor aproveitamento dos recursos de TI (humanos, financeiros e tecnológicos), como parcerias com o Ministério da Integração Nacional, SUDENE, SUDECO, DNOS e CODEVASF e outras Instituições para o desenvolvimento de Sistemas, operação de soluções, inclusive com compartilhamento de equipamentos (BRASIL, 2013, p. 93).

O cumprimento das atribuições do controle interno não passou imune à insuficiência de pessoal, uma vez que o anexo III do RG 2010 reproduz manifestação do TCU que aborda o problema da seguinte forma:

A ausência de atuação da Auditoria Interna da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, na gestão dos recursos dessa autarquia e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, principalmente por falta de alocação de recursos humanos, impossibilita identificar o cumprimento ou não das condições estabelecidas nos atos deliberativos da autarquia e no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (SUDAM, 2011, p. 202).

Em 2013, a situação era igual. O relatório daquele ano informa que o quadro de servidores da Auditoria é insuficiente para que acompanhe os atos de gestão praticados no contexto da gestão da SUDAM.

[...] a estrutura administrativa da Auditoria-Geral é precária [...], portanto, insuficiente para desenvolver as suas atribuições regimentais, além de que seu atual quadro de servidores é absolutamente insuficiente para acompanhar os atos de gestão praticados no contexto da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da SUDAM, mais os macroprocessos que são o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e a Renúncia Fiscal que consiste nos Incentivos e Benefícios Fiscais concedidos as empresas (SUDAM, 2014, p. 122).

As ações de Defesa Civil, na Amazônia, eram as que mais se aproximavam da competência relativa à preservação ambiental, inscrita no inciso XIII da LC nº 124/07. Porém, no RG 2016, a Defesa Civil reclamou da insuficiência de pessoal para executar suas ações:

O insuficiente quadro técnico e de apoio da Coordenação de Defesa Civil – CORDEC para o desenvolvimento das ações preventivas de defesa civil, considerando a extensa área de abrangência, a Amazônia Legal, além das atividades necessárias ao cumprimento das atribuições regimentais, do plano operativo, da gestão e acompanhamento dos instrumentos firmados, vistorias técnicas, representações em eventos e reuniões técnicas de trabalho; além de instruções/capacitações e palestras a convite de instituições parceiras (SUDAM, 2017, p. 142).

Até a Ouvidoria sente os impactos da insuficiência de pessoal, o que provocou dilatação nos prazos de manifestações às demandas causada pela insuficiência da força de trabalho, pela execução simultânea de atividades da Ouvidoria do FNO e pela assunção de trabalhos de outras

unidades da autarquia (BRASIL, 2019). A soma da insuficiência de pessoal nas unidades reflete na autarquia como um todo, identificada em trechos nos quais a SUDAM acusa a ausência generalizada de pessoal com impacto negativo sobre a execução das competências do órgão:

Uma das situações e dificuldades internas que representam riscos e ameaças ao desempenho organizacional e que contribuíram substancialmente não apenas para as decisões adotadas, mas nos seus resultados, diz respeito ao quadro funcional reduzido, que a cada dia torna-se insuficiente frente às demandas e necessidades na execução das políticas públicas (SUDAM, 2010, p. 12).

No mesmo RG 2009 (repetido no RG 2010), a SUDAM revela particular preocupação com insuficiência de servidores nos cargos de nível superior, visto que nesse grupo reside maior responsabilidade com tarefas de evidente impacto sobre a execução das competências do órgão:

Verifica-se que para as atribuições legais desta Autarquia, o quantitativo de servidores ocupantes de cargo de nível superior vem se revelando insuficiente, levando a urgência da realização de concurso público para melhor desempenho e continuidade das atividades (SUDAM, 2010, p. 64; 2011, p. 65).

O reduzido quadro de pessoal afeta quase todas as etapas das atividades finalísticas, incluindo o planejamento:

A estrutura do quadro de recursos humanos é reduzida. Atualmente, o quantitativo é de 139 servidores efetivos; destes, somente 64 são de nível superior, que constituem a massa crítica responsável pelo planejamento, desenvolvimento e execução das atividades finalísticas (SUDAM, 2011, p. 19).

Ao lado do registro dos esforços que a SUDAM fez para obter autorização para realização de concurso público e por PCCS, o RG 2010 apontou que a ausência de resposta do governo federal pode agravar a situação, a ponto de “ocasionar solução de continuidade nas atividades institucionais e até mesmo ocasionar a ocorrências de falhas na gestão dos processos” (SUDAM, 2011, p. 20). Em 2011, o MI adotou medidas a fim de realizar concurso público:

Em relação aos recursos humanos foi exarado pelo Senhor Excelentíssimo Ministro de Estado da Integração Nacional o Aviso nº 105/MI, de 31/05/2012, solicitando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorização para realizar no exercício de 2013, concurso público para provimento de cargos no âmbito do MI, SUDAM, SUDENE, SUDECO e DNOCS, objetivando minimizar os problemas advindos da escassez de suas forças de trabalho no intuito de que suas atividades sejam melhores desempenhadas e não sofram soluções de continuidade, bem como para fortalecer a capacidade institucional desses órgãos (SUDAM, 2012, p. 90).

Realizado o concurso público em 2013 para preenchimento de 71 vagas, o provimento dos cargos foi autorizado em 2014 pelo MPOG. Os novos servidores empossados representaram cerca de 30% do quadro total de servidores em exercício na SUDAM. Com isso, reduziu-se a zero a ocorrência de registro de insuficiência de pessoal no RG 2015. Em 2016, por outro lado, a SUDAM voltou a destacar que “dentre as dificuldades na realização dos trabalhos das áreas finalísticas da SUDAM no exercício de 2016, [...] o quadro de servidores insuficiente para o volume crescente de processos” (SUDAM, 2017, p. 10).

O reforço de pessoal não foi o bastante para tranquilizar a autarquia quanto à execução das ações finalísticas. Em 2016, é prevista a emergência de uma situação de vulnerabilidade diante da iminência de elevado número de aposentadorias de servidores:

Dentre os cargos de Nível Superior estão compreendidos cargos de Economia e Engenharia (diversas especialidades). A quase totalidade desses cargos está lotada nas áreas finalísticas da Autarquia. Considerando-se que os servidores que percebem Abono Permanência podem se aposentar a qualquer momento, a Autarquia fica em situação de vulnerabilidade no que se refere ao preenchimento desses postos de trabalho. Logo, a necessidade de planejamento para reposição do quadro com antecedência mínima é fundamental para evitar exposição a riscos de RH (SUDAM, 2017, p. 79).

A festejada reposição do quadro de pessoal que supriu a insuficiência de servidores, foi logo esfriada em virtude de aposentadorias, provavelmente, com receio da proposta de reforma da Previdência que afugentou os servidores com mais tempo e experiência na autarquia:

O fortalecimento do quadro de servidores foi perceptível logo após o ingresso dos servidores advindos daquele concurso, contudo, como já anunciado foi insuficiente para suprir a necessidade de recomposição da qualidade da força de trabalho desta Autarquia, devido ao aumento no número de aposentadorias (SUDAM, 2018, p. 80).

No RG 2019, o tema volta à baila, retomando o mesmo discurso de anos anteriores:

A partir do levantamento realizado na SUDAM, foram identificados os seguintes riscos corporativos: Número insuficiente de servidores comparado ao volume de trabalho; Perspectiva de redução da força de trabalho por motivo de iminentes aposentadorias; Insuficiência de normas e procedimentos internos institucionalizados; e Insuficiência de regulamentação relativa ao Macroprocesso de Incentivos Fiscais; (SUDAM, 2020, p. 47).

Assim, todos os RG apontam a situação do reduzido quadro funcional que se torna insuficiente para as atribuições da Autarquia. Entretanto, pior que a repetição das constatações de insuficiência de pessoal, “fonte específica de riscos” (SUDAM, 2020, p. 48), é a perspectiva nada otimista uma vez que, em 2019, a autarquia reconhece que há “falta de previsão para a realização de concurso público na SUDAM para suprir a insuficiência” (SUDAM, 2020, p. 48).

Uma proposta de PCCS foi apresentado ao MI em 2009, mas foi arquivado cinco anos depois, apesar das articulações feitas pela SUDAM junto à bancada federal de parlamentares da Amazônia. A proposta requeria a criação de 315 cargos:

O plano compreende a criação de 315 (trezentos e quinze) cargos, sendo 214 (duzentos e quatorze) de nível superior e 101 (cento e um) de nível médio das carreiras de Analista em Desenvolvimento Regional e Técnico Administrativo em Desenvolvimento Regional, respectivamente (SUDAM, 2011, p. 19).

Essa informação sobre a quantidade de servidores requerida poderia servir de medida para a análise acerca da necessidade de recurso humano da autarquia ante o que ela caracteriza como insuficiente.

4.3.5 Insuficiência de Orçamento

A insuficiência orçamentária é a que tem maior ocorrência de registro nos doze RG analisados. Semelhante ao diagnóstico da insuficiência de pessoal, há registros de insuficiência de orçamento que tratam tanto da execução de competências específicas (em especial, as ações finalísticas), quanto da instituição em sua integralidade.

As advertências começam logo no primeiro ano de funcionamento da SUDAM:

Percebe-se que os recursos disponibilizados não seriam suficientes para executar a totalidade da meta física. Essa desproporcionalidade entre a meta física e a financeira decorre dos cortes no orçamento da SUDAM, sem que haja redução do quantitativo das metas estabelecidas (SUDAM, [2009?], p. 31).

O mesmo se repete no RG 2009:

É importante ressaltar que mesmo os recursos previstos na LOA já se configuram insuficientes à execução de políticas públicas eficientes em toda a Amazônia Legal, área de atuação desta Autarquia; ademais, com um corte significativo no orçamento, como o que ocorreu, em especial nas despesas com Investimentos – maior carência da nossa região – pouco se pode fazer para a concretização do desenvolvimento regional (SUDAM, 2010, p. 22).

É do RG 2010 que pode ser extraída uma das mais límpidas e inequívocas expressões da relação entre insuficiência de orçamento e competências institucionais: “os cortes realizados no orçamento da SUDAM refletem diretamente nas suas competências institucionais à medida que se deixa de apoiar os projetos por insuficiência de recursos” (SUDAM, 2011, p. 46).

Em apenas três anos de efetivo funcionamento, a autarquia não só chama atenção para as repetidas restrições impostas pelos cortes orçamentários, como destaca o agravamento da situação para a execução de políticas públicas na sua região de atuação:

As restrições orçamentárias impostas à SUDAM se agravam a cada ano e que os recursos previstos na LOA por si só já se configuram insuficientes à execução de políticas públicas eficientes em toda a Amazônia Legal. Ademais, com um corte significativo no orçamento, como o que ocorreu, em especial, nas despesas com Investimentos – maior carência da nossa região – pouco se pode fazer para a concretização do desenvolvimento regional (SUDAM, 2012, p. 17).

No ano seguinte, continua a dificuldade para compatibilizar limites de empenho com ações finalísticas:

Nesse contexto, 2012 foi mais um ano marcado por grandes dificuldades para compatibilizar o alcance das metas estabelecidas no plano anual com os limites de empenho disponibilizados, uma vez que até dezembro o valor autorizado foi insuficiente para atender a demanda de projetos finalísticos apresentados até o final do exercício, o que levou à rejeição de propostas de serem apoiadas por meio de transferências voluntárias (SUDAM, 2013, p. 27).

O RG 2012 oferece uma informação que poderia servir de referência quantitativa para avaliar o impacto dos limites orçamentários nas competências da SUDAM que tratam de investimentos: “foram recepcionadas e analisadas 33 propostas objetivando a celebração de Convênios ou Termos de Cooperação, que resultaram em apenas 8 ajustes firmados, face ao baixo limite orçamentário de empenho liberado pelo MI à SUDAM” (SUDAM, 2013, p. 33).

E novamente vem a ênfase de que o desenvolvimento regional, por falta de recursos suficientes, está sob ameaça:

Nesse sentido, é bom ressaltar que os recursos previstos na LOA por si só já se configuram insuficientes à execução de políticas públicas eficientes em toda a Amazônia Legal. Ademais, com um corte significativo no orçamento, pouco se pode fazer para a concretização do desenvolvimento regional (SUDAM, 2013, p. 31).

O mesmo enunciado é encontrado no RG do ano seguinte, fazendo, novamente, o contraponto entre a insuficiência dos recursos orçamentários e a execução de políticas públicas, seja desde a previsão na LOA, seja, principalmente, após os cortes de recursos:

Os recursos previstos na LOA, por si só, já se configuram insuficientes à execução de políticas públicas eficientes em toda a Amazônia Legal. Ademais, com um corte significativo no orçamento, pouco se pode fazer para a concretização do desenvolvimento regional (SUDAM, 2014, p. 24).

E mais uma vez as ações finalísticas são o alvo da política de ajuste fiscal:

Nesse contexto, 2013 foi mais um ano marcado por grandes dificuldades para compatibilizar o alcance das metas estabelecidas no plano anual com os limites de empenho disponibilizados, uma vez que até dezembro o valor autorizado foi insuficiente para atender à demanda de projetos finalísticos apresentados até o final daquele exercício, o que levou à rejeição de propostas para apoio por meio de transferências voluntárias (BRASIL, 2014, p. 25).

A Autarquia contabiliza que, em 2014, a insuficiência do orçamento, previsto na legislação, materializou-se em 66,66% de demandas não atendidas:

Não diferente dos exercícios anteriores, os recursos orçamentários disponibilizados através da LOA não são suficientes para atender às demandas de convênios apresentadas, levando a um grande esforço de trabalho que, ao final do exercício de 2014, os ajustes assinados correspondem a 1/3 do volume de propostas analisadas (SUDAM, 2015, p. 47).

A síntese do que foi esse impacto, no exercício de 2014, vem no enunciado abaixo:

[...] a baixa execução foi ocasionada por fortes restrições orçamentárias impostas à SUDAM, estabelecidas pelo Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que se agravam a cada ano e que os recursos previstos na LOA, por si só, já se configuram insuficientes à execução de políticas públicas eficientes em toda a Amazônia Legal (SUDAM, 2015, p. 49).

O RG 2016 registra ter havido contingenciamento de recursos, embora evite usar o termo **insuficiência** para manifestar-se sobre os recursos restantes:

A dotação inicial para o processo finalístico da SUDAM – recursos próprios – foi de R\$ 5.784.936,00. Porém, com a edição do Decreto nº 8.670, de 12 de fevereiro de 2016, o Ministério da Integração realizou contingenciamento de 24,24% das despesas discricionárias da SUDAM, reduzindo o limite para empenho destinado aos Programas Finalísticos.

Já em relação ao total de despesas empenhadas, tem-se o valor R\$ 4.388.732,00 em seis ações orçamentárias. Devido, também, ao mencionado contingenciamento, o montante de despesas empenhadas foi menor do que a dotação final (SUDAM, 2017, p. 28).

Em 2017, houve a quase totalidade dos recursos contingenciados, uma situação muito mais crítica do que a do ano anterior. Para além disso, no fragmento abaixo, pode ser observado um insinuante paralelo entre os recursos do OGU e os procedentes de emendas parlamentares, tanto em termos de montante de recursos previstos, quanto em montante liberado:

[...] a SUDAM possuiu dotação finalística (Plano de Ação SUDAM) oriunda do Orçamento Geral da União – OGU de R\$ 5.469.388,00, dos quais foram executados R\$ 94.000,00 em ações finalísticas, tendo sido os R\$ 5.375.388,00 restantes, contingenciados. Além dos valores oriundos desse orçamento, houve a alocação de dotação orçamentária para execução das atividades através de Emendas Parlamentares Individuais pela Bancada dos Estados da região, no montante de R\$ 250.292.471,00, dos quais foram liberados para a SUDAM o saldo de R\$ 157.902.251,01, que foi devidamente empenhado (BRASIL, 2018, p. 9-10).

Pelos números disponíveis nesse RG, apenas 1,72% dos recursos orçamentários, previstos no OGU para 2017, foram liberados, os quais se destinavam à execução das ações finalísticas relacionadas a projetos para o desenvolvimento da Amazônia, enquanto que, no que se refere aos recursos de emendas parlamentares, o percentual de liberação foi de 63,09%. Diante desse quadro de contingenciamento de recursos, foi inevitável que, no RG 2017, voltassem as manifestações sobre aquilo que mais pode ser a ameaça ao pleno desempenho institucional nos doze anos analisados:

Dentre as dificuldades na realização dos trabalhos das áreas finalísticas da SUDAM no exercício de 2017, destacam-se: – Orçamento insuficiente destinado à SUDAM, para a adoção de medidas que assegurem os instrumentos necessários para a solução das questões relativas à área de pessoal, bem como para o desempenho pleno institucional das atividades (SUDAM, 2018, p. 10).

Esse é o último registro de insuficiência de recursos observado no período de 2008 a 2019. Em 2018, a Autarquia reconhece a existência de dificuldades orçamentárias, atribuindo-as a atrasos eventuais de liberação pelo MI, e entende que isso não representa entraves. O RG 2019 evita abordar a questão orçamentária por meio de termos como contingenciamento; e escapa de emitir juízo que expresse valoração – tal como sugere o termo **insuficiência**. Os recursos próprios, disponíveis para as ações finalísticas, não permitiram a execução integral do que havia sido planejado e, para explicar suas dificuldades, a SUDAM preferiu opôr “despesas administrativas” a “despesas finalísticas”:

A SUDAM tem recebido nos últimos exercícios financeiros um montante aproximado de R\$ 20 milhões de reais, distribuídos entre despesas administrativas e finalísticas. Em que pese a tentativa de priorizar o orçamento finalístico da casa, é notável o crescente aumento nos gastos para manutenção da unidade ano após ano, especialmente os ligados a contratos contínuos, o que tem dificultado a priorização e alocação de recursos em áreas consideradas especiais para a gestão e, sobretudo, para a região amazônica (SUDAM, 2020, p. 26).

E nada mais sobre isso há no RG 2019. Dez dos doze RG tratam, com reiterada insistência, das graves dificuldades orçamentárias enfrentadas pela autarquia para a realização de seus trabalhos.

Após o período de euforia com recursos de emendas parlamentares, a SUDAM parece girar o corpo e olhar em 360º e percebe, com indisfarçável desencanto, que até tentou priorizar as atividades-fim, mas não conseguiu. Mas, e quanto ao volume de recursos de emendas parlamentares? A resposta a essa pergunta pode tornar questionável a veracidade da alegada insuficiência de recursos, mas não dirime as suspeitas sobre a execução da primordial competência da autarquia: o planejamento, o PRDA.

Como sobejamente comprovado, as insuficiências, mormente, a orçamentária, atingiram, peremptoriamente, as áreas finalísticas, nas quais inclui-se a competência institucional de fazer planejamento, apesar de, no tocante à elaboração de planos regionais, singularmente o PRDA, nada foi revelado de forma explícita.

Dessa forma, feitas a exposição e a análise das insuficiências e das competências, a tarefa seguinte é realizar a crítica às insuficiências e às competências encontradas ou ocultadas. Entre as insuficiências encontradas, o foco principal será acerca da mais destacada, a orçamentária, buscando verificar a veracidade de sua alegada escassez; entre as competências

institucionais, os holofotes se voltam para tratar do planejamento, em particular, o PRDA, curiosamente, eclipsado nas inúmeras referências quanto às insuficiências.

4.4 Crítica à insuficiência orçamentária e a competência do planejar

As dificuldades para o alcance de metas físicas do plano anual, os obstáculos para a execução de políticas públicas, o impedimento para atender às demandas apresentadas ao órgão são apenas algumas das muitas consequências sofridas pela SUDAM em virtude da redução ou dos cortes orçamentários, praticados pelo Governo Federal ao longo dos exercícios orçamentários.

Diante das reiteradas queixas de insuficiência orçamentária, qual o volume de recursos públicos necessário para que a SUDAM promova o desenvolvimento regional? Entende-se que, respondida tal questão, criam-se condições confiáveis para avaliar se os recursos existentes são insuficientes ou não.

É provável que a SUDAM tenha a resposta para essa questão, cuja empreitada aqui é identificá-la. Dois caminhos serão perseguidos: a) as propostas orçamentárias enviadas, anualmente, pela autarquia ao MPOG, por ocasião da elaboração do PLOA; e b) os recursos definidos nos PRDA elaborados entre 2008 e 2019. O primeiro será buscado nos relatórios de gestão, o segundo, nos próprios PRDA. Ambos os parâmetros são tarefas a serem executadas pela SUDAM, conforme definidos em lei. Feito esse levantamento, o passo seguinte é comparar com os recursos manejados pela autarquia.

4.4.1 Acerca da situação orçamentária da SUDAM

Mais de um terço de todas as ocorrências de insuficiência diz respeito a recursos orçamentários, em vista disso, para entender as insuficiências aludidas, faz-se necessário buscar compreender a situação orçamentária da SUDAM, que consiste em minuciar suas fontes de receitas e como são aplicadas, examinar o volume de recursos manejado pela autarquia, como orçamento próprio, emendas, fundos e rendas.

No orçamento, convém analisar sua feitura desde a elaboração da proposta pelo órgão até sua aplicação, sua composição, recursos próprios e emendas. Não entra nesse levantamento os valores desembolsados pelo FNO, visto que o fluxo não passa pelos cofres da SUDAM, tampouco os cálculos de valores relativos aos incentivos fiscais, uma vez que não há efetivo

desembolso e o acesso à informação de isenção tributária depende de rigorosa legislação da Receita Federal do Brasil.

A receita da SUDAM é, segundo a Lei, composta por recursos provenientes de: dotações consignadas no Orçamento Geral da União; 2% do valor de cada liberação de recursos do FDA; e resultados de aplicações financeiras de seus recursos e outras receitas previstas em lei. Previstos na LOA e consignados no OGU, o valor (ou crédito orçamentário) é destinado à manutenção administrativa da autarquia e à execução de suas competências.

A fixação da dotação orçamentária começa na autarquia, que apresenta ao MPOG, Ministério responsável pela elaboração e consolidação da Proposta de LOA, sua proposta orçamentária anual. O RG 2009 diz que o valor, contido em sua proposta de dotação, parte das demandas originadas pela SUDAM, o que significa que “são pautadas em um orçamento que seja próximo da realidade do papel institucional da Instituição” (SUDAM, 2010, p. 46).

No Ministério, a proposta da SUDAM sofre ajustes. E, junto com a dos demais órgãos e entidades dos três Poderes, integra a Proposta de LOA encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no qual a tramitação é detalhada pelo Art. 166 da CRFB/1988. Aprovada, a LOA fixa os valores das despesas que competem a cada programa e ao respectivo órgão responsável pela sua execução.

Sancionada pelo presidente, a LOA para estar apta a ser executada, depende ainda da edição, pelo chefe do Poder Executivo, do Decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso pelo Poder Executivo. Editado esse Decreto, a SUDAM divulga seu plano de ação anual que contém as ações e as respectivas dotações orçamentárias a serem executadas pela instituição.

Posta em execução, a dotação orçamentária, que é “o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária”¹⁵, sujeita-se a suplementações ou reduções: aquela por meio de créditos adicionais, que são emendas à LOA; esta ocorre mediante alterações do Decreto de programação orçamentária e financeira, conhecidas como contingenciamento.

Durante a execução, a dotação orçamentária também segue as etapas de empenho, liquidação e pagamento. Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, empenho consiste no

¹⁵ Conceito disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/dotacao-orcamentaria#:~:text=%C3%89%20%20valor%20monet%C3%A1rio%20autorizado,atender%20uma%20determinada%20programa%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria>. Acesso em: 30 maio 2022.

emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. É a garantia de que existem recursos para o pagamento de um compromisso assumido. É entre a dotação e o empenho que agem os Decretos que promovem os contingenciamentos. Procura-se demonstrar, a seguir, como se materializa, no orçamento da SUDAM, a descrição do ciclo orçamentário feita acima. Os dados são das propostas de dotação apresentada pela SUDAM, constante dos RG (Tabela 3).

Tabela 3 – Proposta de dotação da SUDAM, ajustada pelo MPOG e aprovada pelo Congresso Nacional no período de 2008 a 2012

Exercício	Proposta SUDAM (R\$)	PLOA (R\$)	Ajuste (%)	LOA	Ajuste (%)
2008	45.868.976,0	18.986.189,0	-58,61	34.184.189,0	80,05
2009	60.625.743,0	23.779.098,0	-60,78	24.979.098,0	5,05
2010	72.239.850,0	35.384.687,0	-51,02	43.559.376,0	23,10
2011	73.106.435,0	43.559.376,0	-40,42	46.368.547,0	6,45
2012	78.093.587,0	33.920.104,0	-56,56	176.862.091,0	421,41

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios da SUDAM do período de 2008-2012.

Dos doze RG, apenas cinco (2008 a 2012) trazem informações sobre o valor das propostas enviadas pela SUDAM ao MPOG. Nesse período, os ajustes feitos, expressos na coluna PLOA, sempre significaram redução e sempre foram redução acima de 40% do valor proposto. Em 2009, essa redução chegou a 60%.

Observa-se que o Congresso Nacional tem um comportamento inverso ao do MPOG, de forma que, continuamente, aumenta o valor apresentado na PLOA, embora esse aumento não chegue a recompor o valor, originalmente, apresentado pela Autarquia. Com exceção de 2012, essa recomposição nunca alcançou os 100%, sendo que, nos anos de 2009 e 2011, houve um aumento de míseros 5% e 6% respectivamente. De qualquer forma, seja no Poder Executivo seja no Legislativo, a fixação dos recursos foi aquém das propostas apresentadas pelo órgão, construídas a partir de suas experiências concretas e das expectativas de seus clientes regionais, alguns com assento no Poder Legislativo.

Esse é o fundamento dos registros de insuficiência orçamentária, contidos nos RG da SUDAM, e referem-se à dotação dos recursos consignados o OGU. A declaração de que os

recursos previstos na LOA se configuravam insuficientes à execução de políticas públicas na Amazônia Legal tornou-se um mantra invocado nos RG da SUDAM de 2008 a 2014. Todavia, a insatisfação com a insuficiência de recursos orçamentários não se esgota na insurgência contra o valor fixado na LOA, sendo observado, no mesmo período, críticas também aos contingenciamentos.

A análise da insuficiência orçamentária poderia se estender, o que ajudaria a responder à questão inicial, mas não há, nos RG, dados sobre o ciclo orçamentário da SUDAM que abranja todas as fases desde o planejamento (proposta de dotação) até a execução (empenho, liquidação e pagamento). Faltam dados sobre o valor da proposta de dotação entre 2013 a 2019, o que limita as análises e as comparações. Além disso, as menções aos contingenciamentos são qualitativas, ao passo que as informações quantitativas, trazidas pelos RG sobre contingenciamento, carecem de organização e uniformização, o que obriga a recorrer-se a outras fontes de informações para que seja possível dar andamento à análise quantitativa da evolução das insuficiências orçamentárias.

Reiteradas vezes os RG da SUDAM denunciam a grave situação das dotações insuficientes e protestam contra os significativos cortes no orçamento sofridos pela autarquia. Dotações insuficientes e cortes orçamentários, certamente colocam sob suspeição a capacidade da SUDAM de cumprir suas treze competências e alcançar sua finalidade. No entanto, faltam os dados sobre as propostas de dotação dos últimos sete anos do período sob análise, ausência que não contribui com a possível verificação do quão profundo poderia ser essa gravidade. É o Sistema Tesouro Gerencial, “ferramenta de consultas gerenciais sobre dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial” (RORIZ, 2016, p. 4), que fornece esses dados em série histórica e organizados por critérios aplicáveis uniformemente, que são: a) dados abrangendo o período estudado; b) dados apresentados separadamente (OGU, emendas parlamentares e FDA); e c) dados agregados em apenas dois critérios: dotação e empenho, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Dotação orçamentária e Empenho de despesas da SUDAM no período de 2008 a 2019 (em R\$ milhão)

(continua)

Orçamento SUDAM			
Exercício	Dotação	Empenho	%
2008	20,8	16,3	78,52
2009	28,9	25,6	88,58

(continuação)

Orçamento SUDAM			
Exercício	Dotação	Empenho	%
2010	36,9	26,4	71,5
2011	44,4	32	71,98
2012	38,8	20,6	53,05
2013	47,6	38,8	81,59
2014	48	37	76,93
2015	50,3	44,6	88,74
2016	50,3	47,9	95,24
2017	50,5	47,4	93,83
2018	72,7	68	93,46
2019	80,9	76,8	94,85

Fonte: Sistema do Tesouro Gerencial – *site* da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>).

O percentual de reajustes dos valores da Dotação, ano a ano, varia de 43,96% (de 2018 em relação a 2017) a 12,61% (de 2012 em relação a 2011); entre 2015 e 2017, a dotação da SUDAM ficou, praticamente, congelada em R\$ 50 milhões, que pode ser explicada pela crise financeira enfrentada no período e pelo efeito da Emenda Constitucional nº 95/2016 (a PEC do Teto de Gastos). A Proposta de Dotação da SUDAM, em 2008, era de R\$ 45,8 milhões, valor alcançado como Dotação em 2013 e como empenho, em 2015.

Quanto ao Empenho, dos doze anos, só quatro (2016-2019) ultrapassaram 90% do valor da Dotação, em três (2009, 2013 e 2015), o empenho ficou entre 80% e 89%, em quatro (2008, 2010, 2011 e 2014), o empenho ficou no intervalo de 70% e 79%. Em 2012, ano em que a Dotação sofreu reajuste negativo em relação ao ano anterior, o empenho ficou em 53%.

A percepção de que a situação de insuficiência orçamentária se agrava ano após ano está alicerçada nesses dados, cujo ponto mais profundo é 2012, ano em que, pela reduzida Dotação e amplo contingenciamento (apesar do desempenho da economia nacional), a instituição foi completamente desprovida de recursos, minando sua capacidade de executar suas competências e cumprir sua finalidade. A retomada de investimentos a partir de 2013 é lenta, mas deixa dúvida sobre a capacidade de o órgão reparar o dano causado e superar o passivo social deixado.

Os resultados obtidos a partir dos dados, embora preocupantes para avaliar a insuficiência de recursos próprios, ainda são restritos, o que poderia agravar a situação se

comparados com dados, do mesmo período, sobre Empenho do Orçamento da SUDAM, das emendas parlamentares e do FDA, contidos na Tabela 5.

Tabela 5 – Recursos públicos do orçamento da SUDAM, de Emenda Parlamentar e do FDA, empenhados entre 2008 e 2019

Exercício	Orçamento SUDAM	Emenda Parlamentar	FDA	Total
2008	16.308.131,01	440.000,00	0	16.748.131,01
2009	25.608.165,31	1.000.000,00	405.030.000,00	431.638.165,31
2010	26.373.843,86	5.120.300,00	1.013.654.135,79	1.045.148.279,65
2011	31.980.054,12	1.000.000,00	1.189.495.827,97	1.222.475.882,09
2012	20.587.828,33	19.203.097,60	1.276.296.661,74	1.316.087.587,67
2013	38.817.772,16	8.888.370,40	1.397.512.880,00	1.445.219.022,56
2014	36.958.209,53	7.767.128,58	1.397.512.880,00	1.442.238.218,11
2015	44.646.048,80	20.945.037,31	0	65.591.086,11
2016	47.860.154,30	157.902.251,01	245.034.002,68	450.796.407,99
2017	47.411.367,70	118.475.920,71	1.116.929.404,00	1.282.816.692,41
2018	67.952.651,42	204.358.414,74	350.433.904,78	622.744.970,94
2019	76.771.092,98	105.763.170,77	395.502.456,00	578.036.719,75
Total	481.275.319,52	650.863.691,12	8.787.402.152,96	9.919.541.163,60

Fonte: Sistema Tesouro Gerencial – site da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>).

A soma dos Empenhos (Orçamento da SUDAM, Emenda Parlamentar e FDA), nos doze anos, é de R\$ 9,9 bilhões, sem a correção inflacionária do período, uma média de R\$ 826,6 milhões anualmente, uma média de investimento de R\$ 91,8 milhões por ano em cada Estado da região amazônica. O valor médio anual pode ser equiparado às despesas de R\$ 941,3 milhões, fixadas para o ano de 2022 do município de Santarém-PA, com uma população estimada em 310 mil habitantes¹⁶.

Do total de R\$ 9,9 bilhões, 88,59% é do FDA, 6,56% de Emenda Parlamentar e 4,85% do OGU. Comparando as colunas de empenho dos recursos do OGU e de Emenda Parlamentar

¹⁶ Lei municipal nº 21.463/2021, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre orçamento anual, estima receita e fixa a despesa do Município de Santarém para o exercício de 2022. Disponível em: <https://santarem.pa.leg.br/wp-content/uploads/2022/02/LOA-2022.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

(que pode ser Emenda de Relator, Individuais, de Comissão ou de Bancada), têm-se as seguintes observações: a) até 2015 o valor anual de Empenho dos recursos próprios da SUDAM, previstos no OGU, era superior ao de Emenda Parlamentar, tendência que se inverteu a partir de 2016; b) em 2018, tem-se o maior valor de Emenda Parlamentar em toda a história recente da SUDAM, correspondendo a um terço do valor total de recursos de emendas; e c) a partir de 2016, enquanto os valores de empenho das emendas não baixam das centenas de milhões, os recursos do OGU, sofridamente, chegam as sete dezenas de milhões.

A soma dos empenhos dos recursos de Emenda Parlamentar nos últimos quatro anos corresponde a 90% do total empenhado nos doze anos, valor que supera em R\$ 105 milhões tudo o que foi empenhado de recursos próprios da SUDAM nos doze anos, reflexo da Emenda Constitucional nº 86, que trata das chamadas emendas impositivas, promulgada em 2015, mas com efeito retroativo a partir da execução orçamentária do exercício de 2014. Por causa disso, há um comportamento quase sempre ascendente da curva de empenho dos recursos das Emendas Parlamentares. Isso explica porque até 2015, nos relatórios de gestão, as manifestações de insuficiência de recursos orçamentários eram mais frequentes, reduzindo-se desse ano em diante, indicando não ter motivo para haver registro de insuficiência de recursos.

A curva de registro de insuficiências, colhida dos RG da SUDAM, embora graficamente manifeste comportamento parecido ao da curva da economia nacional, tem uma interpretação inversa. Nos anos de 2008 a 2010, por exemplo, a quantidade de ocorrência de insuficiências registra uma curva ascendente, anos em que, para Teixeira e Pinto (2012), os indicadores da economia brasileira apresentam bom desempenho; já nos anos de 2014 a 2016, nos quais os indicadores da economia brasileira segundo Paula e Pires (2017), apontam para contração abrupta (2014) e forte recessão (2015-2016), são os anos nos quais ocorrem queda na quantidade de registro de insuficiências.

O montante de recursos empenhado pelo FDA em 2017 (R\$ 1.116.929.404,00) foi o maior do período 2015-2019, quando o Brasil ainda sentia fortes reflexos da recessão. Esse valor foi inferior apenas para os montantes de recursos empenhados anualmente no período de 2011 a 2014. Embora o FDA e o FNO sejam destinados ao financiamento do setor produtivo, em 2017 é editado a Medida Provisória nº 785/2017 que trata do uso de tais fundos para o financiamento estudantil. Com o objetivo de dar base técnica à aprovação dessa medida pelo Condel, a SUDAM elaborou estudo técnico que definiu os cursos superiores a serem financiados com o FIES (SUDAM, 2018b, p. 61), e, a expectativa vislumbrada era “um futuro melhor para a região, possibilitando que, num futuro próximo, os indicadores socioeconômicos

da Amazônia venham apresentar melhorias aproximando-se dos índices nacionais” (SUDAM, 2018b, p. 61-62). A abundância de recursos, a crise ainda em curso e a pressão de uma fração da burguesia (os donos de faculdades particulares), criaram condições para que parte dos recursos dos fundos públicos fossem deslocados do setor produtivo para o mercado financeiro. É o avanço da financeirização incentivada com recursos públicos ou o avanço do mercado financeiro sobre os fundos públicos. Teria a SUDAM, que reclama de todas as formas de insuficiência para avaliar os instrumentos de políticas públicas regionais, condições institucionais para acompanhar e avaliar os indicadores socioeconômicos da Amazônia resultantes do FIES com recursos do FDA e FNO?

As crises financeiras e a situação da economia nacional não parecem ser critérios objetivos para aumento ou diminuição de ocorrência de insuficiência nos RG. Cruzando os indicadores macroeconômicos do período com os dados das Tabelas 4 e 5, é possível concluir que, igualmente, a alocação e o empenho de recursos de Emenda Parlamentar estão imunes às crises, embora o governo pareça usá-las como motivador para aumentar ou reduzir recursos próprios e do FDA alocados e empenhados pela SUDAM.

Enunciados coletados dos RG mostram como, ao crescer o volume de recursos de Emenda Parlamentar, muda-se a perspectiva da autarquia. Comparando os valores dos três orçamentos de 2012, o RG observa:

Nota-se que a maior parcela dos recursos refere-se ao FDA e às Emendas Parlamentares. Esse fato prejudicou as atividades finalísticas e as de apoio administrativo previstas no Plano de Ação da Instituição, uma vez que o corte foi concentrado nas ações orçamentárias finalísticas, destinadas a apoio a projetos de desenvolvimento regional (SUDAM, 2013, p. 53).

Ao notar, em 2012, que a maior parcela dos recursos em sua carteira é do FDA e de Emenda Parlamentar, a SUDAM sentiu-se prejudicada em suas atividades finalísticas. O uso do termo “prejudicou” soa como lamento que tem relação com a redução dos recursos próprios destinados ao Plano de Ação, que são ações de desenvolvimento regional planejadas. Esse sentimento, no entanto, vai arrefecendo. Em 2014, diante do crescimento de convênios (ajustes) apoiados com recursos de emenda parlamentar entre 2012 e 2014, a Autarquia exhibe ares triunfante, avaliando ser decorrente de suas articulação e eficiente execução do orçamento:

A razão para oscilações na quantidade de ajustes firmados nos três últimos exercícios decorre da inclusão de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares, em virtude da eficiência no processo de execução do orçamento da SUDAM, bem como do fortalecimento da articulação institucional junto à Bancada da Amazônia (SUDAM, 2015, p. 82).

Apesar de, em sua avaliação, ser eficiente executora de recursos de emenda parlamentar, há aspectos na operacionalização desses recursos que carecem de maior controle pela SUDAM. A aplicação de recursos de emenda parlamentar ocorre, em geral, por meio de convênios regidos por legislação específica que regulamenta as transferências voluntárias, mas as medidas preparatórias, como a indicação de onde e em que aplicar, está longe de uma atuação planejada pela autarquia. No RG 2016, há indícios dessa “preparação:

Ainda no âmbito dos convênios, elencamos algumas medidas realizadas em 2016 para melhora dos resultados alcançados: - Assessorias dos parlamentares enviaram os contatos de todos os proponentes que serão beneficiados com suas emendas tão logo definidos quais serão (BRASIL, 2017, p. 10).

O RG 2019 ratifica a informação da relação direta entre parlamentares e beneficiários quando se trata de recursos de emendas e torna evidente que não é a SUDAM quem indica o beneficiário: “as fontes de recurso dos convênios celebrados são, em sua maioria, originárias de Emenda Parlamentar Individual (R\$ 139,5 milhões) e de Bancada (R\$ 68,6 milhões), onde a indicação do beneficiário não é realizada pela SUDAM” (SUDAM, 2020, p. 73).

Emenda parlamentar é concebida como recurso do parlamentar, responsável por dizer a quem e para onde ela será destinada. O tempo em que ela será aplicada também depende do parlamentar, uma vez que a SUDAM aguarda, conforme a agenda das assessorias dos parlamentares, a recepção da lista de contatos dos beneficiados, assim que esses foram definidos. A ausência de margem de controle sobre recursos escassos, como tempo e dinheiro, e falta de poder para definir onde, em que e com quem aplicar esses recursos são indicativos desfavoráveis para quem pretende ser referência em excelência em planejamento.

Os recursos de emendas parlamentares, alocados na SUDAM entre 2008 e 2019, multiplicaram-se por trinta, a gestão dos instrumentos legais (como convênios, TED etc.) para sua distribuição pode ter sido eficiente, mas a ingerência sobre esses recursos, nos marcos do planejamento regional, escapou das mãos da SUDAM.

Sobre os empenhos de recursos do FDA, cinco dos doze anos tiveram valores acima de R\$ 1 bilhão. Mesmo nos anos em que os empenhos foram abaixo disso, o volume foi altamente expressivo, se comparado ao volume de recursos das demais origens. O menor valor empenhado, registrado em 2016, é superior ao maior valor de recurso de Emenda Parlamentar, empenhado em 2018. O total de empenho de recursos do OGU não chega sequer ao valor médio anual de empenho do FDA.

Os investimentos privados são apoiados com recursos do FDA baseados em diretrizes e prioridades aprovadas pelo CONDEL, e parte expressiva dos recursos, aportados para apoiar os investimentos públicos, são oriundos de recursos próprios da SUDAM, consignados no OGU e/ou provenientes de Emendas Parlamentares. Ambos (investimentos públicos e privados) mantiveram seu funcionamento normal, apesar das insuficiências de recursos próprios.

Normal se não fosse o uso das exceções na deliberação: as diretrizes e prioridades para aprovação de projetos financiados pelo FDA são deliberadas pelo CONDEL, sem necessidade do mesmo trâmite imposto à aprovação do PRDA. Esse tratamento dado às decisões relativas ao FDA está prescrito na MP nº 2.157-5/2001, transplantados para a LC nº 124/2007 e no RI do Condel. Além da simplificação, há ritos de exceções. Na ausência de reunião, as diretrizes e prioridades podem ser deliberadas *ad referendum* por quem preside o CONDEL, condicionando a decisão à aprovação futura pelos demais membros do Conselho, comportamento observado com mais frequência, justamente, nos anos em que são registrados menos recursos disponíveis no Fundo.

Em 2015, a aprovação foi *ad referendum* por meio do Ato nº 27, de 27/10/2015; a proposta de programas de financiamento do FNO 2016 foi aprovada por Ato *ad referendum* nº 29; o relatório de aplicação dos recursos do FNO de 2014 foi aprovado *ad referendum* através do Ato nº 26, de 29/07/2015; e as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FDA 2016 foram aprovadas *ad referendum* pelo Ato nº 30, de 15/12/2015. Para 2016, a proposta de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FNO 2017 foi aprovada *ad referendum* pelo Ato nº 34, de 12/08/2016 e as diretrizes e prioridades para aplicação do FDA 2017 foram aprovadas *ad referendum* pelo Ato nº 36, de 20/12/2016.

Tratamento diverso é dado ao trâmite do PRDA, que, após passar pelo CONDEL, é submetido ao MI, à Casa Civil e ao Congresso Nacional. Enquanto os recursos do OGU sofrem cortes orçamentários, os recursos de Emenda Parlamentar e do FDA estão imunes ao contingenciamento. Não há como negar a existência de duas formas que o capital assume na

produção de valor (e poder) no interior da SUDAM: o FDA com liberação simplificada para os grandes empreendimentos; e as emendas, sem contingenciamento e controlado pelos parlamentares. Ambos sem o controle do planejamento social (PRDA).

Todos os elementos levantados até aqui revelam problemas que justificariam o uso do termo *insuficiência*. Mas nada foi substancialmente encontrado que pusesse sob grave suspeita, com evidências extraídas dos RG, a efetiva execução, pela SUDAM, de sua competência legal mais relevante: o planejamento. Diante disso, o foco da investigação passa a ser o próprio planejamento feito pela autarquia.

4.4.2 A Competência de Planejar e os Planos da SUDAM

Nos RG há referência a, pelo menos, três tipos de planos elaborados pela SUDAM para seu consumo: institucionais, estratégico e de desenvolvimento. Sobre os primeiros, alguns são citados no enunciado abaixo:

A SUDAM buscou manter sua atuação ao longo de 2012 orientada pelos objetivos definidos no seu Mapa Estratégico, nas diretrizes estabelecidas em seus Planos Institucionais, a saber, Plano Operativo Anual (PLOA), Plano de Compras, Obras e Serviços (PACOS), Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e Plano de Capacitação. Contudo, algumas dificuldades impactaram no desempenho institucional, tais como cortes orçamentários, contingenciamento de limites para empenho e, principalmente, escassez crônica de recursos humanos (SUDAM, 2013, p. 25).

O Plano Operativo Anual, primeiro citado, é mais usado nas atividades-fim ou na área finalística; os três últimos, nas atividades-meio. O Plano Operativo (ou Plano Orçamentário) é o documento que reúne e detalha as informações das ações orçamentárias a serem executadas pela SUDAM em determinado exercício financeiro. Suas informações são as que constam na LOA e dividem-se em ações finalísticas e em atividades de apoio (ou meio ou administrativas). Esse plano está mais sensível aos cortes orçamentários:

Por indisponibilidade de recursos para empenho não foram executados os Planos Orçamentários: i) Revitalização e Manutenção do Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial; ii) Monitoramento e Avaliação de Instrumentos e Mecanismos de Desenvolvimento Regional; e iii) Capacitação para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e Concessão de bolsas de estudos para programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Áreas afins (SUDAM, 2014a, p. 34).

O Plano Orçamentário é anual, como a LOA. O conteúdo é quase sempre bem parecido (lista de ações orçamentárias, indicando seus objetivos e previsão de recursos), mas a denominação varia, sendo chamado também Plano de Ação, como em 2016, ano em que a SUDAM buscava convergência com as diretrizes do MI:

Plano de Ação 2016 – documento balizador das ações institucionais para o ano de 2016. O Plano envolve um leque de programas e ações convergentes com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional e contempladas no Plano Plurianual da União – PPA 2016-2019 (SUDAM, 2017, p. 13).

No RG 2011, o plano orçamentário chama-se plano operativo: “o Plano Operativo foi o documento institucional que delineou as iniciativas finalísticas e de apoio às atividades meio (administrativas) no exercício de 2011, e foram agrupadas em sete áreas” (SUDAM, 2012, p. 13-14). Embora institucional (posto que elaborado para uso das atividades internas da instituição), os planos orçamentários também são de grande utilidade para o público externo que pretende o apoio financeiro a seus projetos com recursos da SUDAM.

Outros planos institucionais são gerenciais ou setoriais, cuja característica é organizar tarefas cotidianas e sob a responsabilidade de unidades internas executoras de atividades-meio: tecnologia, compras e capacitação de servidores. São exemplos o PACOS, o PDTI e Plano de Capacitação de Servidores.

O segundo tipo de plano elaborado pela SUDAM é o Planejamento Estratégico. Em traços gerais, esse plano exige maior esforço de formulação e articulação, pois deve prever os resultados a serem alcançados e a forma de mensuração desses resultados para permitir o acompanhamento e a avaliação. Sua elaboração segue métodos mais sofisticados. No caso da SUDAM, a opção foi pelos métodos apresentados abaixo:

A lógica de concepção e manutenção do modelo de gestão está baseada em metodologias simples e consagradas, como: O ciclo PDCA (*Plan* – planejar; *Do* – fazer; *Check* – checar e *Action* – agir corretivamente). A Gestão por Resultados. O BSC (*Balanced Score Card*) (SUDAM, 2013, p. 18).

Os RG de 2011 a 2014 tratam de Mapa Estratégico e não informam a existência de planejamento estratégico do órgão, mas registram a preparação dos servidores para sua elaboração: “objetivando capacitar o quadro de pessoal em planejamento estratégico, foi ministrado no ano de 2011, o Seminário de Planejamento Estratégico com a participação de

todos os servidores da SUDAM, incluindo os dirigentes” (SUDAM, 2012, p. 21). Os RG indicam alguns elementos que compõem o Mapa Estratégico:

[...] a atuação da SUDAM em 2011 pautou-se no alcance dos objetivos definidos no documento denominado “Mapa Estratégico”, onde foram definidos a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da SUDAM (BRASIL, 2012, p. 7).

O Mapa Estratégico da SUDAM, provavelmente devido a sua abrangência, transbordou para além dos limites gerenciais e prediais da instituição e estabeleceu interseção com áreas de interação do planejamento regional:

O processo de elaboração do PRDA recebeu ao longo de 2011 algumas atualizações, após reuniões de trabalho com os atores envolvidos, quais sejam, a inclusão do capítulo “Estratégia do Plano” e “Diretrizes Globais do PRDA”, a inclusão de novos programas e do Mapa Estratégico da SUDAM, a atualização de indicadores e compatibilização do Plano com os programas e ações constantes no PPA/2012-2015 (SUDAM, 2012, p. 12).

A menção à adoção de um planejamento estratégico institucional teria começado em 2011 e provocado por três fatos ocorridos quase concomitantemente. O primeiro trata das edições de normas do TCU sobre RG (Decisão Normativa TCU nº 108, de 24 de novembro de 2010 e Portaria TCU nº 123, de 11 de maio de 2011), nos quais solicita informações sobre gestão estratégica dos órgãos e entidades prestadoras de contas. O segundo vem da CGU que, na mesma linha, recomenda, em 2011, revisão de planejamento estratégico do órgão:

Implemente mecanismos efetivos de revisão de seu planejamento estratégico, com o objetivo de mitigar as dificuldades apresentadas para a consecução das metas definidas, visando evitar a ocorrência de grandes distorções entre o planejado e o efetivamente realizado (SUDAM, 2012, p. 92).

Por fim, vem a política adotada pelo MI que busca a convergência entre o planejamento estratégico das entidades vinculadas (como a SUDAM) ao planejamento estratégico do Ministério:

No exercício de 2012 teve início na SUDAM o processo de monitoramento de projetos estratégicos vinculado ao planejamento estratégico do MI para o período 2012-2015 que visa concretizar um movimento sistemático de aperfeiçoamento das atividades das vinculadas com as daquele Ministério, cujo foco está na obtenção de resultados e no cumprimento das metas prioritárias estabelecidas para o período (SUDAM, 2013, p. 17).

Cresce, nos relatórios de 2012 a 2014, o uso de palavras adjetivadas por estratégico (e suas variações de número e gênero), mas ainda sem informação sobre o planejamento estratégico institucional, o que ocorre somente em 2015, conforme visto no enunciado abaixo:

Para assegurar o planejamento, transparência, controle e melhoria contínua na gestão, a SUDAM, por intermédio da Assessoria de Gestão Institucional, iniciou o processo de elaboração do Planejamento Estratégico da instituição, a partir da metodologia preconizada pelo *Balanced Scorecard*. Espera-se que em 2016 seja iniciada a fase de implementação das ações estratégicas, ainda em fase de elaboração (SUDAM, 2016b, p. 9).

Apesar da expectativa, 2016 não representou ainda a conclusão da elaboração, apenas o fim de uma de suas etapas, como atualização do Mapa Estratégico, elaboração do Planejamento Estratégico, finalização do *workshop* para revisão da missão e da visão, e a definição de negócio, objetivos estratégicos, iniciativas e indicadores:

Ao longo de 2016, foi discutida a necessidade de atualização do atual Mapa Estratégico da SUDAM, bem como foi dado início à elaboração do Planejamento Estratégico para o quadriênio seguinte, adotando a metodologia do *Balanced Scorecard*, amplamente utilizada por demais instituições públicas. A etapa de construção do planejamento estratégico foi concluída na finalização do *workshop* realizado entre os dias 17/11 e 15/12, com a participação de 35 servidores, representantes de todas as unidades técnicas da SUDAM, onde foram revisadas a missão, visão, bem como estabelecidos o negócio, objetivos estratégicos, iniciativas e indicadores, com base na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) (SUDAM, 2017, p. 23).

O planejamento estratégico, válido para quatro anos, só foi finalizada em 2017, com a sua aprovação pela Diretoria Colegiada, por meio de resolução:

[...] após as validações e conclusão do trabalho por parte da Assessoria de Gestão Institucional – AGI, foi elaborado o novo mapa estratégico da instituição e a minuta de Resolução contendo as diretrizes do Planejamento Estratégico, os indicadores e iniciativas estratégicas que irão nortear as atividades da Superintendência nos próximos quatro anos. Nesse sentido, com a conclusão dos trabalhos, a Diretoria Colegiada aprovou o Planejamento Estratégico da SUDAM para o período de 2017 a 2020, por meio da Resolução nº 57, de 13 de abril de 2017 (SUDAM, 2018, p. 23).

Ainda que atendendo aos órgãos de controle, dotando a instituição de planos institucionais e estratégicos e pautando suas ações pela coerência da execução conforme o planejado, isso não foi suficiente para blindar a SUDAM contra os cortes orçamentários

promovidos pelo Poder Executivo federal, fato denunciado em relação ao exercício de 2011, mas, igualmente, observado nos exercícios subsequentes:

A SUDAM buscou manter sua atuação ao longo de 2011 orientada pelos objetivos e diretrizes institucionais estabelecidos em seu Mapa Estratégico e Plano Operativo Anual, contudo, enfrentou várias dificuldades que impactaram no desempenho institucional, desde cortes orçamentários, contingenciamento de limites para empenho e, principalmente, escassez crônica de recursos humanos (SUDAM, 2012, p. 13).

O terceiro tipo de plano identificado nos RG são os de desenvolvimento. São planos elaborados pela SUDAM, ou de cuja elaboração a SUDAM participa, voltados, exclusivamente, para a resolução de problemas diagnosticados na Amazônia, ou em uma de suas porções territoriais ou setor de atividades produtiva.

São exemplos desses planos de desenvolvimento coletados nos RG da SUDAM: Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Amazônia, Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS), Plano de Desenvolvimento do Amapá, Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração de fronteira (CDIF), Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal (PDIAL), Projeto Norte Competitivo. Esse último de autoria da Federação das Indústrias do Estado do Pará (FIEPA), incorporado ao portfólio de ações da SUDAM.

A observação geral é de que a SUDAM elabora muitos planos, de diferentes tipos e em distintos níveis. Todos esses planos podem integrar a competência de planejar estabelecida para a SUDAM. E não foi detectada, sobre o processo de elaboração desses planos, expressiva influência das insuficiências anteriormente identificadas que frustrassem a execução da competência. Contudo, como nenhum desses planos está tão, explicitamente, vinculado às competências da SUDAM, em particular, aquelas contidas nos incisos I, II, III, VII e XII do art. 4º, como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia-PRDA, impõe-se a necessidade de incursão sobre o processo de elaboração e formalização desse plano pela SUDAM, nos marcos do que estabelece a LC nº124/2007 e verificar o impacto das insuficiências sobre sua formulação.

4.4.2.1 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)

De acordo com o Art.5º da LC nº124/2007 (BRASIL, 2007e), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, ao lado do FNO, FDA e incentivos e benefícios fiscais e financeiros, é um dos instrumentos de ação da SUDAM, objetivando alcançar sua finalidade institucional. Conforme o Art.10, combinado com o Art. 13, é competência da SUDAM formulá-lo, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais. Ele tem vigência de quatro anos, acompanhando o PPA desde a tramitação (BRASIL, 2007e).

O Conselho Deliberativo, instância máxima de decisão da SUDAM, deve, ainda conforme os dispositivos citados, propor o Projeto de Lei que instituirá o PRDA, e quando reunir-se, no primeiro trimestre de cada exercício, avaliará a execução do Plano no exercício anterior e aprovará a programação de atividades do Plano no exercício corrente. Essa avaliação será mediante relatórios anuais, que serão submetidos e aprovados pelo CONDEL e encaminhados à Comissão Mista do Orçamento e às demais comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, e ela obedece aos mesmos prazos estabelecidos para o PLOA da União (BRASIL, 2007e).

Do ponto de vista da gestão do Conselho, o CONDEL, espaço em que a proposta de Lei do PRDA deve ser apresentada e debatida, tem (além de seus membros estabelecidos em lei) ampla garantia legal de ser permeado pela sociedade civil. O Condel pode, por exemplo, convidar para participar de suas reuniões, sem direito a voto, dirigentes de órgãos, entidades e empresas da Administração Pública. E é, pela mesma lei, obrigado a promover a gestão participativa das múltiplas dimensões da questão regional, mediante a criação de comitês (permanentes ou provisórios), fixando sua composição e atribuições assim que criados (BRASIL, 2007e).

São previstos os Comitês de Gestão, constituídos de representantes do Governo e da sociedade, que funcionarão como instrumento de formulação, supervisão e controle, por parte dos cidadãos e de suas instituições representativas, dos planos e políticas públicas para a região. Caberia ao CONDEL estabelecer a composição e as competências de tais Comitês (BRASIL, 2007e).

Por fim, a conexão direta entre o PRDA e a competência relativa ao planejamento está translúcida no próprio texto legal que criou a SUDAM, na indissimulável similitude dos enunciados do inciso I do art. 4º e do §2º do art. 13: naquele compete à SUDAM definir

objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, ao passo que neste é determinado que o PRDA compreenderá programas, projetos e ações necessárias ao alcance dos objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, finalizando que, para esses programas, projetos e ações, o PRDA deve identificar as respectivas fontes de financiamento (BRASIL, 2007e).

Expostos, nos marcos da LC nº 124/2007, a dinâmica de formulação, aprovação e avaliação do PRDA, convém verificar como está retratada nos RG da SUDAM a dinâmica de formulação e aprovação do plano e sua compatibilidade com os termos legais.

4.4.2.1.1 Qual PRDA foi feito?

O marco temporal abrangido por esta investigação alcança três períodos de PPA, e em tese, de três PRDA (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), todos submetidos às mesmas regras para a formulação, gestão e avaliação do Plano. Desde a criação da SUDAM, não houve alteração da legislação que trata do PRDA, por isso, as informações disponíveis nos RG sobre o Plano serão aceitas como obedecendo às normas previstas em Lei. Ressalta-se que as análises sobre as informações extraídas dos RG sobre o PRDA, sempre que possível, buscarão localizar a qual quadriênio se refere e de que etapa (formulação, implementação ou avaliação) se trata, embora os limites temporais nem sempre estejam explícitos nos enunciados dos RG.

a) PRDA 2009-2011

Sobre este PRDA, os enunciados dos RG nos quais os períodos são explicitados, estão grafados que teriam sua vigência entre 2009 e 2012. Porém, para ser coerente com a tramitação do PPA do mesmo período, os RG deveriam se referir a ele com o quadriênio correspondente (2008-2011). Em defesa dos RG, convém lembrar que, embora criada em janeiro de 2007, a SUDAM só teve seu funcionamento regularizado a partir de novembro daquele ano, o que teria impedido a autarquia de dedicar-se em 2007 na formulação do seu primeiro Plano.

O primeiro e mais forte indício de elaboração desse PRDA consta do RG de 2008:

O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais reúne ações estruturantes voltadas à redução das desigualdades intra e interregionais, com foco na gestão do desenvolvimento amparado no estímulo ao potencial e características econômicas, sociais e culturais próprias de cada região. A Ação executada foi relativa à sua Gestão e Administração, objetivando a formulação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia-PRDA 2009/2012. (SUDAM, [2009?], p. 6).

Houve aportes financeiros para sua elaboração, por meio de acordos de cooperação técnica com o PNUD: “SUDAM aportou-se recursos no valor de R\$500 mil ao PNUD destinados, dentre outras ações, à contratação de consultoria para formulação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia-2009/2012” (SUDAM, [2009?], p. 11); e com a OEA: “Acordo SUDAM/OEA para realização de estudos que possibilitarão a formulação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2009-2012, no valor de R\$150.000,00 (SUDAM, [2009?], p. 25)”.

Os colaboradores envolvidos na construção desse PRDA são Ministérios (da Integração, do Planejamento, Orçamento e Gestão), Secretarias Federais (de Políticas de Desenvolvimento Regional, de Orçamento e Gestão, de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), Banco da Amazônia, Secretarias Estaduais de Planejamento, Universidade Federal do Pará, cujo “objetivo é a elaboração de um Plano Regional de Desenvolvimento que contemple as multiplicidades de demandas da região, consorciando o maior número possível de atores nessa construção” (SUDAM, 2010, p. 7).

A apresentação desse PRDA ao Condel é encontrada em um enunciado no RG de 2010, ainda que não informe quando e onde:

A partir do PRDA foram produzidos documentos de referência para organizar um conjunto de informações sobre o Plano, denominado Súmula Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e Mapeamento do PRDA para o PPA da União. O documento foi apresentado ao Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL) e atualmente encontra-se disponível no sítio <http://planoSUDAM.blogspot.com> (SUDAM, 2011, p. 14).

A visita ao endereço eletrônico citado informação que a apresentação do Súmula do PRDA 2009-2011¹⁷ teria ocorrido em 13/02/2009, na reunião do Condel realizada em Boa Vista-RR. Contudo, *slides* disponíveis em <https://slideplayer.com.br/slide/8536423/> indicam que outra exposição ao Condel teria ocorrido em 26/06/2009, na cidade de Palmas-TO. Ainda conforme *slides* do endereço <https://slideplayer.com.br/slide/1261058/>, essa Súmula teria sido apresentada também na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRA), da Câmara dos Deputados, em audiência pública ocorrida em 04/06/2009. O RG 2009 noticia a apresentação ao Condel, sem informar a data, mas nada diz sobre a

¹⁷ As referências oficiais a esta Súmula são encontradas no sistema eletrônica da biblioteca da SUDAM (http://biblioteca.sudam.gov.br/Biblivre4/?action=search_bibliographic#query=81178&group=id&search=advanced) e no antigo portal da SUDAM (<http://antigo.sudam.gov.br/index.php/component/content/article/75-biblioteca/511-sudam-2009-caf10986-cod1477>)

audiência pública na Cindra. Não obstante a mobilização e os investimentos, a formulação desse PRDA parece ter parado na apresentação da Súmula ao CONDEL ou, visto de outra forma, a apresentação da Súmula ao CONDEL teria sido o ponto mais avançado que atingiu a proposta de PRDA 2009-2011. Não há, nos RG subsequentes, informações sobre êxito ou fracasso na sua aprovação, nem no CONDEL e menos ainda no Congresso Nacional.

Ao contrário da expectativa de deparar-se com informações precisas sobre continuidade, surgem enunciados que mostram dubiedade e intermitência, marca comum nos RG da SUDAM quando se trata de PRDA. Exemplo disso é RG 2010, do qual se extrai o fragmento que apresenta um site no qual haveria informações sobre o PRDA 2009-2011, mas que, ao mesmo tempo, aponta em direção ao PRDA 2012-2015.

b) PRDA 2012-2015

As informações disponíveis sobre o PRDA 2012-2015 (BRASIL, 2014b) aparentam uma movimentação mais promissor do que a registrada para o PRDA anterior. Ainda em 2010, em um só enunciado, o RG ratifica o abandono do PRDA 2008-2011 e informa que o PRDA 2012-2015 avança além de seu antecessor, visto que já estaria em apreciação pelo CONDEL:

[...] a SUDAM finalizou no exercício de 2010 o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2012/2015, que está em fase de apreciação do projeto de lei pelo Conselho Deliberativo da SUDAM – CONDEL para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional para aprovação nos termos da legislação (SUDAM, 2011, p. 13).

Os colaboradores na formulação desse PRDA seriam “as Secretarias de Planejamento, de Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente dos nove estados da Amazônia Legal, Secretaria de Assuntos Estratégicos, ministérios setoriais e sociedade civil” (SUDAM, 2011, p. 10).

Nesse processo de elaboração, não passaram, sem registro, as contribuições dadas pela própria SUDAM, com aporte teórico e formulações programáticas:

O processo de elaboração do PRDA recebeu ao longo de 2011 algumas atualizações, após reuniões de trabalho com os atores envolvidos, quais sejam, a inclusão do capítulo “Estratégia do Plano” e “Diretrizes Globais do PRDA”, a inclusão de novos programas e do Mapa Estratégico da SUDAM, a atualização de indicadores e compatibilização do Plano com os programas e ações constantes no PPA/2012-2015 (BRASIL, 2012, p. 11-12).

Registra-se também a participação de toda a sociedade amazônica e com a apreciação da multiplicidade de demandas e de atores regionais:

O PRDA contemplou as multiplicidades de demandas e de atores da região na sua construção. O Plano é resultado de um processo de pesquisa e discussão que envolveu toda a sociedade amazônica, mas, sobretudo, do empenho da equipe da SUDAM envolvida nesse grandioso projeto de ser construir um plano por amazônidas para a Amazônia (SUDAM, 2011, p. 13).

Além dos atores regionais envolvidos no processo de elaboração do PRDA, outros envolvidos na formatação do plano são o Parlamento e as consultorias especializadas:

Na área de planejamento procurou dar continuidade às ações de formatação do PRDA, como: i) reuniões com a Comissão da Amazônia Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – CANDIR; ii) reformas no Plano visando melhoria quando de sua plena execução; iii) contratação de consultoria técnica especializada para subsidiar a elaboração do Plano, por meio da estruturação de um portfólio de projetos estratégicos e elaboração do Boletim com Indicadores Sócio-Econômico-Ambientais e Análise Conjuntural da Amazônia Legal (SUDAM, 2012, p. 15).

Para a SUDAM, o balanço geral quanto ao resultado do processo de elaboração do PRDA foi positivo: “O Plano é resultado de um processo de pesquisa e discussão que envolveu toda a sociedade amazônica, mas, sobretudo, do empenho da equipe da SUDAM envolvida nesse grandioso projeto de ser construir um plano por amazônidas para a Amazônia” (SUDAM, 2011, p. 13). E o RG 2012 vai além, informando que “como resultado do esforço para alcance do objetivo estratégico [...] verifica-se a conclusão e divulgação dos estudos realizados por técnicos da própria SUDAM [...], além da aprovação do PRDA” (SUDAM, 2013, p. 23).

O anúncio da aprovação do PRDA é algo animador, mas incompleto. Faltava informar a instância em que ocorreu a aprovação. Mais adiante, no mesmo RG, a SUDAM sugere que a aprovação foi em todas as instâncias, pois o PRDA 2012-2015 já estaria no Congresso Nacional: “Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA – [está] em fase de aprovação pelo Congresso” (SUDAM, 2013, p. 115; 171).

Tal sugestão, entretanto, é contestada nas pouquíssimas referências ao PRDA nos relatórios seguintes. Das quatro ocorrências do termo PRDA no RG 2013 (1 na lista de abreviações e siglas e 3 por constar de citações dos objetivos estratégicos da SUDAM estabelecidos em seu planejamento para 2013), há a que almeja “elevator o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) à condição de Política de Estado [cuja estratégia é]

adotar providências no sentido da aprovação e implantação do PRDA” (SUDAM, 2014b, p. 19). O mesmo registro ocorre no RG 2014 (SUDAM, 2015, p. 119).

Quase esquecido nos RG 2013 e 2014, o PRDA volta a ser citado no RG 2015. Entre as poucas referências, uma o define como “marco estratégico das políticas públicas para a Amazônia” (SUDAM, 2016b, p. 12). Outra merece mais atenção que a pomposa definição a ele atribuída, pois trata-se do histórico da tramitação do PRDA, abaixo transcrito:

Em 2011, teve início a elaboração de uma proposta do PRDA pelo corpo técnico da SUDAM. Plano Elaborado e discutido internamente, foi encaminhado para aprovação pelo CONDEL, que se deu em 28/05/2012 pela Resolução nº31/2012. Após Aprovação o processo seguiu para Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI, em 11/06/2012 para apreciação da Minuta do Projeto de Lei – PL e posterior envio à Casa Civil da PR. Por intermédio do parecer CONJUR/MI nº 744, de 31/06/2012, foi realizada análise jurídica formal sobre a legalidade do PL tendo como resultado a viabilidade do mesmo. O processo tramitou no âmbito do MI até receber a inclusão da Exposição de Motivos e da Nota Técnica nº 02 SDR/MI, de 27/02/2014, que recebeu nova análise da CONJUR/MI recomendando a devolução do processo, para que a minuta do PL fosse formulada pela SUDAM, MI, outros Ministérios setoriais e articulação com os Estados e entidades federais da Amazônia Legal. O Processo voltou para SUDAM que após análise técnico e jurídica, entendeu que todos os pré-requisitos necessários ao encaminhamento da minuta do PL já haviam sido atendidos, uma vez que para aprovação pelo CONDEL do PRDA todos os atores envolvidos no processo foram consultados, sendo o mesmo encaminhado a SDR/MI em 02/04/2015 (SUDAM, 2016b, p. 121).

O longo histórico acima dirime as dúvidas sobre a aprovação do PRDA 2012-2015: foi aprovado pelo CONDEL. Contudo, após ser submetida a duas análises jurídicas no MI, a minuta retornou à SUDAM para modificações. O caminho do PRDA até o Congresso Nacional esbarrou na burocracia do MI, um obstáculo que consumiu 21 meses da tramitação da proposta, quase a metade do tempo que deveria estar vigente o Plano. O esforço do planejamento foi absorvido pela estrutura de poder que promoveu seu esvaziamento. Depois desse relato, não há informação se a minuta do PL chegou ao Congresso Nacional.

O vácuo deixado pela falta de menções ao PRDA 2012-2015, à espera de sua aprovação, foi ocupado, nos RG desse período, por registros de medidas de adesão adotadas pela SUDAM à política de alinhamento ao planejamento estratégico do MI e à formulação de seu próprio planejamento estratégico, movimento que teve força em 2012:

No exercício de 2012 teve início na SUDAM o processo de monitoramento de projetos estratégicos vinculado ao planejamento estratégico do MI para o período 2012-2015 que visa concretizar um movimento sistemático de aperfeiçoamento das atividades das vinculadas com as daquele Ministério, cujo foco está na obtenção de resultados e no cumprimento das metas prioritárias estabelecidas para o período. Essa metodologia consiste em acompanhar os projetos e ações considerados estratégicos, segundo o “Plano de Ação Global do Ministério da Integração Nacional – MI”, para definição das prioridades do Ministério, foram considerados alguns macro desafios de Governo, alguns deles diretamente relacionados ao Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil (SUDAM, 2013, p. 17).

No ano seguinte, a adesão da SUDAM a essa política do MI parece estar consolidada: “é possível perceber a convergência entre o planejamento realizado no âmbito do Ministério e os objetivos estratégicos definidos pela SUDAM em seu Mapa Estratégico, no qual foram também a visão de futuro e a missão institucional” (SUDAM, 2013, p. 18). À medida que se consolida essa opção, torna-se cada vez mais predominante, nos RG dos anos de 2012 a 2015, a presença das palavras **planejamento, ações, projetos, mapas, iniciativas, objetivos, processos, temas, diretrizes** adjetivadas de estratégicos e, paradoxalmente, reduzem-se as referências ao PRDA, como se, na prática, houve a substituição deste por aquelas.

É a tarefa gerencial se antepondo e sobrepondo-se à competência de planejamento regional; são as tarefas finalísticas sendo preteridas em favor das intermediárias. Ironicamente, o *status* de “marco estratégico” do PRDA e o maior alinhamento da SUDAM ao MI não foram o bastante para que o PRDA 2012-2015 fosse aprovado pelo MI e encaminhado em tempo hábil ao Congresso Nacional.

c) PRDA 2016-2019

Igual ao silenciamento imposto ao PRDA 2012-2015, foi o esquecimento sofrido pelo PRDA 2016-2019 (BRASIL, 2016d). A primeira alusão a ele é de que estaria em atualização, segundo o RG 2015: “Atualização do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA – para 2016/2019” (SUDAM, 2016a, p. 64). Os RG 2016 e 2017 nada de substancial tratam sobre o PRDA, nenhuma nota sobre aprovação ou encaminhamento é dada. Em 2018, volta-se a informar sobre os trabalhos em torno do PRDA. Contudo, os termos do enunciado, à semelhança do tratamento dado ao PRDA 2008-2011, apontam para um outro período:

No campo finalístico, a SUDAM tem trabalhado para alinhar as ações do Plano de Desenvolvimento Regional da Amazônia (PRDA) à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) e ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (SUDAM, 2019, p. 80).

Sem explicitar o processo de formulação do PRDA 2020-2023 (BRASIL, 2020), o uso da locução verbal “tem trabalhado” indica que, ainda em 2018, a atenção da SUDAM voltou-se para a elaboração do plano para o período seguinte; e o RG 2019 informa que ele foi aprovado pelo CONDEL em 23/05/2019. Em uma de suas primeiras páginas, esse RG noticia que:

Outra grande conquista foi a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA, para o período de 2020-2023, conforme a LC nº 124/2007, como um instrumento de planejamento norteador das intervenções públicas na Amazônia, objetivando reduzir as desigualdades regionais, tendo sido encaminhado pelo Presidente da República à apreciação do Congresso Nacional. Contudo, a SUDAM já começou a viabilizar a operacionalização da carteira de projetos do Plano (SUDAM, 2020, p. 9).

Embora fora do período pesquisado, cabe uma nota sobre esse PRDA. Ele, de fato, foi enviado ao Congresso Nacional e apresentado à Câmara dos Deputados como PL nº 6.162/2019¹⁸ em 26/11/2019. Em 28/07/2020, foi apresentado requerimento de urgência, sua última movimentação, e aguarda a criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora da Casa. Foi o PRDA que mais se aproximou da aprovação pelo Parlamento. Tendo em vista a data desses levantamentos e os rituais de aprovação de uma lei ordinária, se esse PRDA 2020-2023 for aprovado, já estará no fim de sua vigência.

De forma geral, a SUDAM elaborou propostas de PRDA. E, diferente dos planos anteriores, pode-se dizer que, embora sobre o processo de sua elaboração não evidências de influência das insuficiências anteriormente identificadas, o processo de formalização (aprovação pelo Congresso Nacional) foi frustrado por, pelo menos, insuficiência de tempo, visto que nenhuma das propostas formuladas pela SUDAM foi transformada em lei em tempo hábil para fruir seus efeitos dentro do prazo legal.

As insuficiências identificadas e analisadas até aqui apontam indiretamente para o planejamento: impactam fatores organizacional (tempo, pessoal, recursos etc) de uma instituição cuja principal competência é o planejamento, e que foi demonstrado estar sendo executada. Contudo, no caso do PRDA, o insucesso da execução reside, não na formulação,

¹⁸<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230646>. Acesso em 20 set. 2022.

mas no cumprimento legal de sua formalização ou aprovação em forma de lei, um requisito da LC nº124/2007. A não execução dessa aprovação ou não cumprimento da norma legal, vai-se chamar aqui de **insuficiência do planejamento**.

Submetida ao critério da lei, a expressão **insuficiência do planejamento**, por falta de outra melhor, passa a ser utilizada para designar que o processo completo de elaboração do PRDA (que vai da formulação à aprovação pelo Congresso Nacional) realizado pela SUDAM está aquém do que é determinado por lei. O passo seguinte é, usando os RG como fonte, identificar a evidência ratificadora de reconhecimento, pela própria SUDAM, de que a insuficiência do planejamento é um fato.

4.5 A Insuficiência do Planejamento

Após apresentada uma dezena de distintos fatores organizacionais, sobre os quais são encontradas ocorrências de insuficiências, e diante de diferentes manifestações dos efeitos dessas insuficiências na execução das competências pelo órgão, seria dedutível que houvesse, igualmente, pronunciamentos institucionais quanto às insuficiências, afetando a principal competência da SUDAM – o planejamento. Contudo, a dedução não é assim tão direta.

Dentre os doze relatórios escrutinados, deparou-se com apenas uma referência pela qual é possível vincular insuficiência e PRDA: o termo usado não é insuficiência, mas um termo similar: carência; e a relação com o PRDA é indireta:

Além da aprovação do PRDA esta Instituição carece, ainda, de um quadro de recursos humanos adequado, pois até a presente data, não possui capacidade operacional compatível com a magnitude de suas atribuições legais e necessita, também, de disponibilidade financeira suficiente para a realização plena de sua missão institucional (SUDAM, 2012, p. 89).

A constituição do parágrafo acima circunda a palavra **carece**: das quarenta e oito palavras do enunciado, vinte e oito tratam de argumentar sobre a carência do quadro de servidores para a SUDAM; quinze palavras tratam de registrar a carência de orçamento. Ambos os assuntos, como já demonstrado, são reiterados em quase todos os RG. E a palavra **carece** que vincula e dá sentido às cinco palavras que iniciam o período, diz que o órgão, assim como de servidores e de orçamento, necessita de PRDA aprovado.

Supostamente para introduzir um parágrafo que protesta por servidores e orçamento, a frase “além da aprovação do PRDA” se une ao sentido geral do enunciado, cuja substância

relembra as reiteradas queixas da instituição contra as insuficiências. Seriam, desse modo, não apenas dois, mas três os fatores que faltam à SUDAM para a “realização plena de sua missão institucional” (SUDAM, 2011, p. 89): PRDA, servidores e orçamento.

Constante no RG 2011, essa frase é a única, nos doze relatórios analisados, na qual o PRDA, mesmo que indiretamente, aparece em uma lista de recursos insuficientes para o cumprimento das competências da SUDAM. Não é possível saber se ela se refere ao PRDA em sentido geral ou ao PRDA que vinha sendo trabalhado para o período de 2009-2011, mas isso pouco importa. O relevante é que ao envolver, entre as carências, o PRDA, a autarquia admite também a falta de aprovação do Plano como mais uma possível insuficiência para o cumprimento integral de sua finalidade institucional.

No contexto geral, os resultados obtidos até 2011 não foram além da Súmula e da exposição ao CONDEL, o que, para o cumprimento da missão institucional, é insuficiente, na acepção aqui formulada: a não aprovação do PRDA é a ocorrência de uma perturbação que reduz a capacidade da SUDAM de executar suas atribuições em função da indisponibilidade da legalidade requerida nessa execução.

A frase, posta assim, dessa forma indireta e isolada em um único fragmento e em um único RG, aparenta que o órgão evita tratar de um assunto, sabidamente, sensível em relação às suas competências institucionais mais relevantes, pois dito de maneira mais direta, a declaração equivale a dizer que a SUDAM não tem um PRDA.

De fato, o histórico do insucesso da tramitação de todos os PRDA formulados no período, apontam para a insuficiência do planejamento. Dos três períodos nos quais deveriam ter PRDA, apenas para o de 2012-2015 foi encontrado registro de sua aprovação no CONDEL. Os PRDA dos períodos de 2009-2011 e 2016-2019 têm seu histórico da etapa de formulação interrompido pela sobreposição de informações relativas ao processo da suposta aprovação dos PRDA do período seguinte.

Apenas para um PRDA, o do período de 2012-2015, há registro não contestado de aprovação, pelo CONDEL, de minuta de PL para instituir o referido plano. Os registros de suposta aprovação do PRDA 2009-2011 são postos em dúvida pelas informações contidas sobre a formulação do PRDA 2012-2015 ainda em 2010.

Não foi encontrado nos RG ou nos meios de informação eletrônico do Congresso Nacional ou do Palácio do Planalto, qualquer registro perante o Congresso Nacional, acerca de

lei ou de PL que trate de instituir qualquer dos PRDA do período analisado. Consequentemente, não foram encontrados, nos RG, registros de reunião do CONDEL, que tenham como assunto a avaliação da execução do PRDA no exercício anterior e a aprovação da programação de atividades do Plano no exercício corrente. Também não foram encontrados registros de que tenha sido encaminhado à Comissão Mista do Orçamento e às demais comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional qualquer relatório anual de avaliação do PRDA.

Frequentemente, o não reconhecimento da ausência de um PRDA é tergiversado pela retórica que dá ênfase ao processo de elaboração do plano. Embora até isso pode ser questionável. Embora nos relatórios insista-se nas muitas parcerias envolvidas na elaboração do PRDA, a busca pela comprovação do cumprimento legal, que determina a criação de mecanismo para a participação da sociedade amazônica, não foi exitosa, evidenciando, ao contrário, que a elaboração, além de não seguir a lei, restringiu-se aos mesmos e poucos agentes governamentais e empresariais. Assim, não só pela falta de aprovação, mas também pelo descumprimento do amplo envolvimento social no processo de elaboração, o PRDA feito pela SUDAM também foi insuficiente.

4.6 A Falência do Planejamento

Em nenhum dos doze RG que serviram de fonte de investigação desta pesquisa aparece o termo “falência”. Seu uso nesta dissertação surgiu da relação direta entre a suposta carência de recursos orçamentários da SUDAM (aventada pela recorrente insistência nos RG quanto a insuficiência orçamentária) e a hipótese de grave impacto sobre as competências institucionais, mormente a de planejamento. Um estímulo adicional para a manutenção de uso do termo poderia vir do direito falimentar, em particular das Leis nº11.101/2005 e nº14.112/2020, nas quais há relação de causa e consequência entre falência e insuficiência de recursos financeiros.

Contudo, aplicar ao campo da gestão pública, em especial no âmbito do planejamento regional, um termo com o mesmo sentido que é aplicado ao direito empresarial privado, não só parece descabido como inteiramente inapropriado. Trata-se aqui de estranhamento não ao termo, mas ao sentido usualmente aplicado a ele. As insuficiências identificadas por esta pesquisa, contidas nos RG da SUDAM, poderão ocasionar a falência do planejamento regional, porém jamais no sentido do direito falimentar. As reflexões de Oliveira (1966) sobre a falência do espontaneísmo e de Lopes (1999) sobre a falência do planejamento ortodoxo, muito

contribuem para um novo enfoque da falência no campo do planejamento. Porém, é de Toni (2021) que vem a contribuição mais expressiva, ao caracterizar que a inutilização dos instrumentos estatais de planejamento pode ser um parâmetro objetivo para definir o quão, nas práticas dos agentes, a insuficiência beira à falência. E é o uso (ou não) dos instrumentos de planejamento, postos em lei à disposição da SUDAM, que se verifica a seguir.

Com exceção da criação, em 2008, pelo CONDEL, de um Comitê Permanente do Planejamento do Desenvolvimento da Amazônia, não há registro de criação dos Comitês de Gestão, previstos em lei, a serem constituídos por representantes do Governo e da sociedade, cuja função é formular, supervisionar e controlar os planos e políticas públicas para a região.

Sobre o Comitê Permanente do Planejamento do Desenvolvimento da Amazônia, cuja criação é confirmada na Proposição nº 07¹⁹, não há, em qualquer outro RG, registros de sua composição e competências, nem há anotações sobre suas atividades, ou mesmo, sobre sua extinção.

Quanto à gestão participativa das múltiplas dimensões da questão regional é sensível, nos registros dos RG, a ausência de expressivos setores da sociedade civil, entendidos como os cidadãos e suas instituições representativas, cujos interesses são temas de debates e deliberações pelo CONDEL. Não são encontrados, nos RG da SUDAM, referências aos negros, indígenas, quilombolas, povos da floresta, pequenos trabalhadores rurais, agricultores familiares, nem às entidades organizadas que os representem. Nas decisões sobre o uso do FNO e do FDA no financiamento do FIES, por exemplo, não há registro de participação de entidades estudantis nos debates (SUDAM, 2018b).

Em contrapartida, uma vez que a SUDAM não tem Plano aprovado para apresentar a seus parceiros institucionais e menos ainda para a sociedade, fragiliza seu poder para o cumprimento de suas competências de articuladora regional, interpretação que, na ausência de outra melhor, pode explicar a relação da SUDAM com o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (ou Plano Xingu). Em 2015, a SUDAM pleiteou assento nesse Comitê, uma vez que todos os municípios atendidos estão em sua área de abrangência. O RG 2016 diz que, até aquele ano, a SUDAM ainda não havia conseguido o assento pleiteado, e a consequência seria a não ingerência da SUDAM na atuação do Plano.

¹⁹ É a Proposição nº 07, de 04/09/2008, de autoria da SUDAM apresentada ao CONDEL, na qual consta a proposta de criação do Comitê Permanente de Planejamento do Desenvolvimento da Amazônia. Disponível em: http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/condel/reunioes-resolucoes/2008/2a-reuniao-ordinaria-belem-pa-04-09-2008/proposicoes/proposicao_n07.pdf/view. Acesso em: 20 set. 2022.

Mesmo sem plano (ou com plano não aprovado), a SUDAM comprometeu exorbitantes valores de Emendas Parlamentares e do FDA, uma incongruência cuja explicação só pode estar na supremacia das leis do mercado, dissimulada na mitificação do planejamento que se personifica nas reiteradas invocações ao PRDA, que, embora elaborado, legalmente inexistente, mas contidas em atos deliberativos e administrativos que autorizam o acesso a receitas, fundos e incentivos administrados pela autarquia.

Esta situação sugere outra espécie de dualismo. São duas substâncias (plano ideal e ação real) que coabitam a SUDAM: a imagem de um plano inexistente, incapaz de coordenar os recursos e atores para o propósito do desenvolvimento incluyente e sustentável; e ações reais dotadas de autonomia, realizadas com recursos do FDA – que respeitam as leis gerais da acumulação rumo à financeirização – e com recursos de emendas parlamentares – sobre os quais a SUDAM não tem controle. Ambos pavimentam o caminho para a inviabilidade social do planejamento.

A ausência de um plano coordenador das ações - nas quais é invertido considerável montante de recursos públicos -, e a obstrução, em sua formulação, a amplos setores da sociedade, indicam um estado crítico dos esforços de planejamento, situação que se assemelharia ao espontaneísmo vigente nos anos 30-40. A aplicação generalizada das técnicas de planificação, que derrotou o espontaneísmo, sofreu a resistência de setores da burguesia que viam com desprezo e desconfiança a participação dos trabalhadores nos processos de negociação e rechaçavam a adoção de planos gerais por considerá-los uma ameaça ao *status quo*.

Esse estado crítico chamou atenção da CGU que recomendou que fossem feitas “gestões junto ao Ministério da Integração Nacional para elaborar medidas que possibilitem recuperar tanto a governança do CONDEL, quanto da SUDAM na condução do desenvolvimento da região amazônica” (BRASIL, 2020, p. 133), e que “leve para as reuniões do CONDEL discussão sobre a proposição de medidas para restaurar a governança do mesmo na condução do desenvolvimento regional” (BRASIL, 2020, p. 133). Em resposta, a SUDAM informa que, quanto à primeira recomendação, foi elaborado PRDA, quanto à segunda,

[...] foi apresentada proposta de criação de um comitê permanente para subsidiar tecnicamente o CONDEL em assuntos referentes ao FNO, FDA e incentivos fiscais (Proposição 117). Entretanto, a proposta foi retirada de pauta, em função da edição do Decreto nº 9.759/2019 (BRASIL, 2020, p. 133-134).

Vê-se que as propostas apresentadas como solução já foram testadas (PRDA elaborado e comitê permanente proposta), mas inutilizadas: o PRDA nunca virou lei e comitê permanente foi criado em 2008, mas nunca funcionou. E para finalizar, o desmonte tornou-se política pública com o Decreto nº 9.759/2019, que, ao mirar a extinção de diversos comitês de participação da sociedade civil na Administração Pública, afetou também a SUDAM, cujos históricos esforços para viabilizar a participação social em seu processo decisório já não eram tão dignos de orgulho e deferência.

A SUDAM é um órgão de planejamento que faz jus à sua principal competência: planejar. Porém, ainda que, nessas limitadas condições, haja a formulação do PRDA, sua não aprovação (pelo CONDEL e pelo Congresso Nacional), à luz da lei, é insuficiente. É uma ocorrência indicativa de grave perturbação no sistema de planejamento ao qual a SUDAM integra e que provoca a progressiva redução de sua capacidade de executar suas competências em função da indisponibilidade desse recurso (o plano) requerido nesta execução.

A existência de um PRDA formulado, mas não aprovado; de um comitê de planejamento acolhido pelo CONDEL, mas nunca posto em funcionamento, são manifestações de inutilização dos instrumentos estatais de planejamento, ou, como diz Toni, da falência do planejamento. E a saída contra a falência do planejamento e da própria SUDAM é o cumprimento das disposições legais – o que já seria o mínimo – quanto à participação dos amazônidas no processo formulação, implementação, fiscalização e avaliação do PRDA e de seus recursos.

Não obstante essas insuficiências da trajetória do PRDA em direção à sua aprovação, constata-se que, pelas informações disponíveis nos RG, unidades internas da SUDAM, se dedicaram à elaboração do PRDA, ainda que cientes das dificuldades interpostas em seu caminho, prova de que a insuficiência de servidores não abateu o planejamento. Esse zelo profissional no cumprimento do ofício, que se materializa no empenho da equipe da SUDAM envolvida no projeto de construir um plano para a Amazônia, representa a fronteira entre a insuficiência e a falência.

Desta forma, mesmo que não ocorra sua aprovação pelo CONDEL e pelo Congresso Nacional (uma grave insuficiência à luz da lei), o ato de formular o PRDA revela que determinada unidade integrante do sistema de planejamento da SUDAM se recusa a colapsar, preservando, ainda que reduzida, a capacidade de planejar, uma das suas competências. E a existência de um PRDA formulado pode ser entendido como a manifestação dessa capacidade

de oferecer um instrumento estatal de planejamento, sinalizando que felizmente a falência ainda não ocorreu.

Contudo, para afastar a real e iminente possibilidade de que a falência do planejamento e da própria SUDAM aconteça é urgente o cumprimento, no mínimo, das disposições legais que permitam a sociedade amazônica plural participar da formulação, implementação, fiscalização e avaliação do PRDA, sem a qual não há condições institucionais para a realização do planejamento regional na Amazônia.

5 INDICAÇÕES PARA SUPERAÇÃO DAS INSUFICIÊNCIAS RUMO A UM PROCESSO DE INTERVENÇÃO PRÓ-PLANEJAMENTO

Alcançados os objetivos de identificar as insuficiências alegadas nos relatórios de gestão da SUDAM, analisar e classificar as competências, segundo a legislação, por ordem de preponderância, foi possível identificar a relação entre insuficiências e competências, em particular, às relativas ao planejamento. Feito isso, observou-se que as insuficiências impactam, de forma distinta, as diferentes competências: segundo os dados coletados nos relatórios de gestão, a insuficiência de tempo e de orçamento, por exemplo, afetam, diretamente, menos as competências relativas ao planejamento do que as competências que se referem a investimentos públicos e privados prioritários.

Porquanto, restou comprovado, que, mesmo sofrendo com insuficiência orçamentária, diversos planos, inclusive, o planejamento regional, foram realizados; já algumas ações orçamentárias, que se materializam em investimentos públicos e privados prioritários, foram deixadas de ser executadas.

Os dados coletados nos RG apontam, ainda, que as insuficiências têm origens diversas. A insuficiência de literatura pode ter uma origem mais fortemente interna, pois a autarquia tem biblioteca, arquivos, sistemas, dados e pessoal qualificado, mas falta uma política de incentivo para estimular o tratamento da informação que detém. Já a insuficiência de pessoal, apesar da garantia legal de autonomia administrativa e financeira da autarquia, só pode ser resolvida mediante autorização de concurso pelo Ministério que tem esse poder.

O impacto das insuficiências sobre as competências também é, distintamente, distribuído. A falta de sistemas informatizados, por exemplo, ocasionou impacto maior sobre a execução das competências da Auditoria – que podem ser resumidas em acompanhar a eficácia da implementação das recomendações dos Controles Interno e Externo e em buscar informações sobre a realização dos trabalhos nas unidades auditadas, ainda que isso nada diga, efetivamente, acerca da execução das competências da autarquia, mas apenas que essa execução teve sua verificação comprometida.

A investigação, entretanto, levou a um patamar de conclusões que não havia sido cogitado no início das pesquisas. Focando no planejamento, partiu-se da premissa de que a legislação atribuía maior destaque à competência de planejar e que, entre os diversos

planejamentos feitos pela SUDAM, o PRDA seria aquele com maior preponderância, o que foi confirmado mediante detida análise da LC nº 124/2007. Em contrapartida, nas análises dos relatórios de gestão, encontraram-se lapsos temporais em que as referências ao PRDA são esquecidas ou abandonadas pela instituição.

Outro fato, em relação ao PRDA, que chamou relevante atenção na investigação foi ter encontrado uma referência segundo a qual o PRDA é incluído como uma insuficiência ao lado de outras duas. Apesar de ser apenas uma referência, mas colocá-la no mesmo conjunto de outras insuficiências, altera, profundamente, o rumo da pesquisa empreendida e pode, em uma simples frase, revelar um aspecto que a autarquia evita expor: a maior das insuficiências não são as mais citadas, mas a mais esquecida ou ocultada: conforme foi comprovado, durante os doze anos analisados, a SUDAM nunca teve um PRDA – seu principal instrumento de ação – aprovado pelo Congresso Nacional.

Pelo levantamento das informações disponíveis nos RG, é possível concluir que a promessa de campanha eleitoral de 2002, de recuperar e restaurar toda a capacidade de planejamento e articulação da extinta Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, ainda não foi cumprida. Apenas recriar a Autarquia não é suficiente para considerar a promessa eleitoral realizada.

Sem entrar no mérito da discussão se a extinta SUDAM, em seus momentos finais, era dotada de capacidade de planejamento e articulação, convém ressaltar que as insuficiências da nova SUDAM, aqui analisadas, têm perturbado a organização e, progressivamente, reduzido sua capacidade, ou de alguma de suas partes integrantes, de executar suas atribuições em função da indisponibilidade, ou da disponibilidade aquém do necessário, de algum dos recursos requeridos nesta execução.

Diante desse quadro de eminente inutilização desse instrumento estatal de planejamento que é a SUDAM, torna-se imprescindível adotar processos de mediação favoráveis ao fortalecimento da competência de planejar. Esses processos de mediação estão amparados na interdependência (reciprocidade, mutualidade, solidariedade), como um dos procedimentos postos em funcionamento para superação da insuficiência, sem incorrer no erro da autossuficiência.

Feitas essas considerações, é imperioso apontar sugestões que contribuam com a superação da insuficiência de planejamento detectada nesta pesquisa. Abaixo, são apresentadas algumas indicações para superação das insuficiências rumo a um processo de mediação pró-

planejamento. São seis indicações: a realização periódica de concurso público e aprovação de plano de carreira; o estímulo à produção própria de conhecimento; a promoção de eventos; o cumprimento de prazos; aprovação e formulação de um Plano; e abertura à efetiva participação democrática.

Para cada insuficiência, buscou-se indicar uma providência mediadora: contra a insuficiência de servidores, indica-se a necessidade de realização periódica e regular de concurso público e aprovação de plano de carreira; contra a insuficiência de literatura, indica-se o estímulo à produção própria de conhecimento com uso dos acervos, arquivos, sistemas, dados e informações disponíveis e em circulação na Autarquia; contra a insuficiência de curso, indica-se a promoção de eventos internos e externos com ampla participação, debate e diálogo com parceiros e beneficiários; contra a insuficiência de tempo, o cumprimento de prazos por aqueles que devem prover os meios para a SUDAM funcionar; contra a insuficiência de orçamento, a formulação, implementação e avaliação do PRDA, como efetivo instrumento de controle social sobre os recursos existentes; e contra a insuficiência de planejamento, a ampla democratização, com o uso dos mecanismos já existentes na lei que criou a SUDAM.

Reconhece-se que, com essas seis indicações, não se consegue abranger todas as insuficiências apontadas pelos RG. A precária situação predial, a indisponibilidade de sistemas informatizados para setores específicos ou a insuficiência na fiscalização das obrigações das empresas beneficiadas com incentivos fiscais, por exemplo, não foram exploradas, como as sugestões pró-planejamento, mas podem ser diretamente afetadas pelas sugestões apresentadas a seguir.

5.1 Realização Periódica de Concurso Público e Aprovação de Plano de Carreira

Antes da extinção em 2001, a SUDAM realizou seu último concurso público em 1994, enquanto a nova SUDAM realizou seu primeiro concurso público em 2013. Entre os dois transcorreram quase 20 anos. No primeiro caso, com a extinção, centenas de servidores foram redistribuídos para outros órgãos; no segundo caso, o boicote do Governo Federal a um plano de cargos, carreira e salários afastou muitos recém-concursados para outros órgãos. Embora com quadro qualificado de servidores com especialização, mestrado e doutorado, a distribuição desses servidores em atividades-meio e atividades-fim (voltada para o planejamento) é, reconhecidamente pelos RG, desequilibrada, pendendo para as primeiras.

O embaraço causado ao sistema pela indisponibilidade, ou da disponibilidade aquém do necessário, de recursos humanos, vem reduzindo, progressivamente, a capacidade de a Autarquia executar as atribuições requeridas para a competência de planejar, e apenas duas soluções, reiteradamente reivindicadas pela SUDAM, em seus RG, são capazes de reverter esse quadro, antes da falência: a) a realização periódica e regular de concurso público, à semelhança do que ocorre em outros órgãos, para recomposição e reposição do quadro de servidores, especialmente, para as atividades-fim, diante da evasão já detectada; e b) a aprovação de plano de carreira de cargos, carreira e salários para segurar o quadro de funcionários e atrair outros servidores mediante a oferta de salários e benefícios compatíveis com a alta especialização exigida na execução de tarefas de planejadores de políticas públicas regionais, condizente com a natureza das competências da SUDAM.

Aposentadorias e ameaças de evasão sempre acontecem e, com frequência, podem rondar a instituição quanto mais especializado, capacitado e reconhecido for seu quadro de técnicos. Todavia, a SUDAM, o CONDEL e a Amazônia têm muito mais a ganhar do que a perder investindo esforços para obter um quadro de servidores especializados, capacitados e reconhecidos, pois a SUDAM é a Secretaria Executiva do CONDEL, ou seja, é a que gera informações, documentos, notas e pareceres para subsidiar as decisões dos Conselheiros, bem como é quem executa as deliberações do Conselho Deliberativo.

Diferente das tentativas passadas, registradas nos RG, é necessário que o próprio CONDEL, do qual o Governo Federal participa, e a bancada amazônica assumam para si o compromisso de tornar realidade para a SUDAM tanto o concurso público periódico e regular quanto o plano de carreira de seus servidores.

5.2 Estímulo à Produção Própria de Conhecimento

Aparelhada com um quadro de servidores qualificados, a SUDAM poderá avançar sobre a insuficiência de literatura. Para superar a insuficiência de literatura, a primeira e mais óbvia solução seria adquirir livros para a biblioteca da SUDAM, deixando-os à disposição da equipe técnica. Embora essa proposta seja inquestionável, ela não é, de forma alguma, a solução definitiva e talvez nem seja a solução com maior impacto na vida institucional. Faltam à aquisição de livros tanto o estímulo para acessá-los, quanto a especificidade regional requerida para o uso.

A especificidade do trabalho de planejar para e com a Região Amazônica exige uma qualidade tal de informação nem sempre disponível na maioria dos autores – quase sempre de outras regiões – sobre planejamento regional, pois não trata de mera transposição das concepções exógenas para aplicação na Amazônia. O acervo da biblioteca da SUDAM é riquíssimo, cujo estímulo à exploração, possivelmente, traria muito mais resultados positivos para a Autarquia do que a importação de ideias e propostas já testadas, mas pouco efetivas para as necessidades da autarquia.

Além de seu acervo bibliográfico, a SUDAM tem arquivo geral e manuseia sistemas que ainda estão por ser explorados apropriadamente. A Autarquia é um órgão pelo qual, devido às ações que executa em função do orçamento próprio, das Emendas Parlamentares, do FDA, dos FNO e dos incentivos fiscais, circula um gigantesco volume de dados e informações que ainda está a esperando de tratamento adequado para que sejam usados na formulação de propostas em favor dos fins a que se destina a Autarquia.

Como não se planeja sem informações devidamente processadas, é forçoso que, pela própria natureza do planejamento, a SUDAM intensifique, encoraje e valorize, entre sua equipe técnica, o processamento dos dados e informações de que dispõe, para reintegrá-los à dinâmica de formulação dos planos a serem elaborados por ela.

A SUDAM poderia estabelecer incentivo ou prever gratificação de qualificação no plano de carreira, que estimulasse seus técnicos para se debruçarem sobre o acervo da biblioteca e sobre as informações que trafegam pelos arquivos e sistemas do órgão, a fim de produzir a literatura de que o órgão necessita. Paralelamente a isso, a SUDAM, a exemplo de muitos outros órgãos, poderia ter uma revista institucional que permitisse a publicação e o debate de ideias relativas às suas atividades específicas, resultante da produção de artigos científicos derivados das pesquisas realizadas por seus técnicos, afim de promover constantes diagnósticos sobre redefinições da divisão inter-regional do trabalho, necessários ao planejamento.

Por fim, a SUDAM poderia, ainda, a partir da contrapartida em premiação, abrir a discussão com a sociedade amazônica por meio de concurso de monografias sobre temas específicos de interesse da instituição, que suscitasse a apresentação, pelos diversos atores regionais, de ideias e propostas atinentes aos temas amazônicos.

5.3 Promoção de Eventos

A produção técnica e científica da SUDAM, em prol do planejamento regional, deve ser submetida ao escrutínio social. Na produção técnica, podem ser incluídos, por exemplo, os relatórios de avaliação das suas diversas atividades com orçamento próprio, com Emendas Parlamentares, com o FDA, com o FNO e com os incentivos fiscais, todos presentes nos RG, mas sob o ângulo apenas da SUDAM. Falta a avaliação pela perspectiva dos parceiros e beneficiários, entre outros. A produção científica, cujas propostas foram explanadas no item anterior, é, até 2019, visivelmente, reduzida ou nula e, necessita, além de incentivo, ser testada.

Seja para promover a participação de terceiros no processo avaliativo das ações da autarquia, seja para submeter à comunidade externa as concepções teórico-metodológicas elaborada pela SUDAM, o órgão pode promover eventos – tanto restritos ao público interno, quanto abertos ao público externo – de debates teóricos e de avaliações técnicas sobre o planejamento regional e sobre a aplicação dos recursos.

Nos eventos externos de avaliações, não pode faltar a participação de técnicos representantes de prefeituras, Estados e demais entidades executoras, além de representantes da população beneficiada com os recursos. Essa seria uma interessante iniciativa para aprimorar o planejamento regional, para fortalecer o controle social da gestão dos recursos, para verificar a efetividade das diferentes formas de aplicação e para corrigir problemas operacionais e eventuais distorções de percurso.

Não que a SUDAM não promova estes eventos, ela os promove, posto que há registros, nos RG, muitas capacitações aos seus servidores, apesar das insuficiências. Portanto, não se busca aqui menosprezar a importância da participação dos técnicos em treinamentos e capacitações, como oportunidade individual de aprimoramento profissional, na qual a SUDAM acumula experiências em estratégias de interdependência (como parcerias com Escolas de Governo, multiplicação interna e ensino à distância) para enfrentar a redução de recursos para despesas com diárias e passagens, promovida pelos cortes e contingenciamentos, impedindo a realização das capacitações.

Há registros também de colaboração financeira da SUDAM a outras entidades, dentro de suas limitações orçamentárias, para eventos de caráter técnico-científicos de abrangência regional e nacional. Contudo, os RG ressaltam que, além do contingenciamento que ameaça

tais colaborações, em alguns desses eventos, a divulgação da produção própria de conhecimento pela SUDAM foi secundarizada em prol da promoção e da divulgação da imagem institucional.

A perspectiva aqui é tanto intensificar a promoção desses eventos pela ótica pedagógica, em contraponto à insuficiência dos cursos (tais quais os livros); quanto integrá-los às outras ações do órgão, enraizadas na produção própria de informações, úteis à energização do processo de planejamento regional. Eventos como os sugeridos acima têm um poder pedagógico equivalente ou superior a cursos, com reflexo na vida institucional, desde que apoiados em um esforço institucional voltado à produção de conhecimento e abertos ao diálogo com os diversos atores envolvidos e convidados. Tais eventos também podem gerar efeitos práticos com o surgimento de algum apoio ou sugestões de terceiros à SUDAM no cumprimento das obrigações institucionais.

Eventos da natureza como os propostos aqui visam equiparar, em sua competência exclusiva, a SUDAM a órgãos como IPEA, IBGE, FIOCRUZ, na produção de conhecimento e no alcance do objetivo de ser instituição de excelência em planejamento, articulação e fomento do desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia Legal.

5.4 Cumprimento de Prazos

O ano orçamentário (de 01/01 a 31/12) determina o calendário do planejamento. Não há como um plano formulado para ser executado, em quatro anos, passar três anos em análise, sendo dois destes perdidos na burocracia do MI. Ou, uma proposta de concurso público e de plano de carreira passar oito anos em análise e, ao final, ser arquivada sem uma resposta; bem como não há cabimento duas instituições (a SUDAM e a instituição parceira) dedicarem horas de trabalho especializado e dinheiro público elaborando e analisando projetos e propostas para, ao final, no dia 31/12, o Governo Federal, por meio de telefonema, informar que não há recursos disponíveis para apoiar os projetos analisados, alguns, inclusive, já aprovados.

Assim como há a responsabilidade funcional daquele que trabalha para que sejam elaborados os planos regionais nos prazos legais (os planos regionais devem tramitar junto com o PPA), ou do que analisa a proposta para que sejam aprovados os projetos de investimentos e os convênios (cuja liberação deve obedecer ao calendário pactuado entre as partes), deve-se, igualmente, contar com a responsabilidade das instâncias, cuja competência é garantir os meios

para que planos, projetos, investimentos e transferências voluntárias alcancem seu objetivo final.

A SUDAM e sua equipe técnica trabalham com orçamento e correm o risco de sofrer sanções, se os prazos orçamentários não forem cumpridos. Então, por que atrasos e contingenciamentos, que dão causa ao não cumprimento dos prazos orçamentários, são tolerados? SUDAM, CONDEL e conselheiros precisam se posicionar contra atrasos e contingenciamentos e exigir o rigoroso cumprimento dos pactos firmados. Se há orçamento impositivo para as Emendas Parlamentares, seria, igualmente, esperado que os parlamentares da bancada amazônica se manifestassem, favoravelmente, à impositividade do orçamento próprio da SUDAM e à liberação dos recursos, conforme o calendário estabelecido para cumprimento tempestivo das ações orçamentárias.

5.5 Garantir Recursos com um Plano e um Fundo

A conclusão mais relevante, na análise sobre a insuficiência de orçamento, é a constatação da ausência de um parâmetro objetivo, adotado ou formulado pela SUDAM, sobre o qual se apoie, seguramente, a afirmação de que os recursos empenhados, anualmente, sejam insuficientes. Do contrário, não parece, também, prudente afirmar que os recursos de que disponibiliza o órgão sejam satisfatórios para atender às demandas e às necessidades regionais.

Por isso, a alegada insuficiência de orçamento deverá ser atacada de diversas formas, sendo a primeira, a de municiar a SUDAM de estudos precisos e seguros que estabeleçam um parâmetro objetivo, a fim de comprovar a insuficiência e seu impacto sobre todas as competências institucionais. Um estudo que tenha como abrangência a totalidade dos recursos do OGU, do FDA e de Emendas Parlamentares, com o propósito de superar o equívoco da seletividade do discurso de insuficiência aplicado apenas sobre os recursos próprios, ao mesmo tempo em que se desfaz a inconveniência dos relatos de insuficiência diante da constatação do volume de recursos empenhados.

De posse de estudos técnicos, a SUDAM passaria a exercer, junto às bancadas, ao Congresso Nacional e ao Ministérios, sua competência de articuladora a fim de apresentar-lhes e convencê-los da necessidade de mais recursos para o desenvolvimento regional, como o FNDR. Para garantir a manutenção dos recursos atualmente existentes, poderia sugerir, por

exemplo, a negociação de mecanismos que assegurasse a aplicação, sob a égide de um PRDA legalmente instituído, de recursos do OGU, do FDA e dos provenientes de Emendas Parlamentares.

Mesmo com destinação definida pelos parlamentares, não há legislação que impeça que os recursos, oriundos de emendas, possam ser computados como recursos para os programas estabelecidos no PRDA. Mas para isso, a SUDAM precisa ter um PRDA aprovado pelo Congresso. A fim de assegurar os recursos de Emendas Parlamentares, a SUDAM, em 2016, promoveu a confecção e a divulgação de uma cartilha de orientação para indicação de Emendas Parlamentares. Portanto, nada impede (e seria mais condizente com as atribuições do órgão), que, em vez de cartilha, fosse usado o PRDA.

Para gerar fontes de recursos ainda inexistentes, a SUDAM poderia ser a protagonista, em colaboração com as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste e do Centro-Oeste, na proposição e articulação, também junto a bancadas, Congresso Nacional e Ministérios, pela reabertura do debate sobre a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Essa perspectiva unificante dos recursos com o Plano, embora mais promissora, não parece, no entanto, ser sustentável, se faltar justamente o plano que consolide a unificação, que é o PRDA, como determina a Lei de criação da SUDAM. Nos doze anos analisados, constatou-se a existência do dualismo que habita a autarquia, fundado em obras sem plano e plano sem obras, e só há uma forma de superação desse dualismo: a centralidade da ação no PRDA. Por isso, no mesmo horizonte, deve caminhar a atitude em favor da institucionalização do PRDA, com medidas, inclusive, de pressão sobre as instâncias do Poder Executivo federal e sobre o Congresso Nacional para o cumprimento do dispositivo legal que exige aprovação do Plano. Transformado em lei, aumentam-se as possibilidades de ele, ao ter legalidade, ser um instrumento de negociação junto a interlocutores e parceiros.

5.6 Participação Democrática

Por fim, contra a insuficiência de planejamento, convém acionar todos os mecanismos, previstos na LC nº 124/2007, a serem utilizados na formulação, implementação e avaliação do PRDA, exaurindo a ampla participação democrática no processo de construção e controle dos programas e fontes de recursos nele previstos.

Há déficit democrático na condução do processo de planejamento do PRDA pelo SUDAM e seu CONDEL, uma vez que, comprovadamente, estes evitam lançar mão dos mecanismos existentes na Lei que permitiriam mais acesso das diversas organizações sociais em todas as etapas da existência do PRDA. Para lembrar alguns desses déficits, cita-se que o Comitê Permanente de planejamento foi esquecido, não há menção ao Comitê de Gestão e sente-se profunda ausência das forças sociais representativas.

Para o regular cumprimento da lei, não é satisfatório que o PRDA continue sendo formulado apenas pelas mesmas entidades e pessoas envolvidas nos últimos doze anos: governos, secretarias, universidades, empresários. O esquecimento ou exclusão, durante todo o período analisado, das demais forças representativas, significa a exclusão não somente dos debates e processos decisórios, mas das políticas resultantes. Para que, de fato e de direitos, o planejamento regional na Amazônia contemple as multiplicidades de demandas e de atores da região, é imprescindível que sejam identificadas, reconhecidas e convocadas para o debate público, as “regiões” que habitam a região, e a pluridiversidade de suas forças representativas.

Pela ótica dos RG, a Amazônia é um estereótipo. Negros, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, mulheres, juventude, pouco ou nada são citados nos RG da SUDAM, ocultando uma expressiva parcela dos mais de 26 milhões de pessoas. A essa diversidade excluída incluem-se as representações por ocupações rurais e urbanas, as centenas de organizações sociais e profissionais que, sem a formalização dos espaços previstos em lei, não se veem representadas no CONDEL e estão fora das políticas por ele aprovadas, quando aprovadas.

Superada a era do espontaneísmo, os bilhões de reais do orçamento próprio, das Emendas Parlamentares, do FDA, além dos valores dos FNO e dos incentivos fiscais, investidos pela sociedade através da SUDAM, devem seguir um plano, na medida em que, assim, determina a legislação brasileira. Todavia, não pode ser qualquer plano, nem elaborado de qualquer jeito, pois a crítica à mitificação do plano avançou no campo jurídico também. A Lei da SUDAM determina que seja um plano em cujas etapas devem contar com a participação da maior diversidade possível das forças sociais representativas da multiplicidade étnica e social regional em espaços institucionais apropriados, e não somente por vinte e três integrantes de governos, três sindicalistas e três empresários.

Aqui, evidencia-se a insuficiência do processo de planejamento, articulado e organizado pela SUDAM, no desempenho de seu papel institucional principal, como ambiente regional plural de discussão e debate dos problemas e das soluções coordenadas rumo ao

desenvolvimento sustentável e incluyente da região amazônica. Não há outro caminho para a superação dessa insuficiência de planejamento que o efetivo uso dos fóruns democráticos (os comitês de gestão participativa), previstos em Lei.

É por meio desses fóruns que a formulação poderá evitar deixar de fora algum grupo ou demanda, garantindo, dessa forma, que o PRDA seja incluyente, como deve ser o desenvolvimento regional. É nesses fóruns que se pode materializar o processo de articulação, segunda maior competência da SUDAM. Eles podem ser a base da pressão social sobre o governo e sobre o Congresso Nacional pela aprovação e implementação do Plano, e o arcabouço institucional de coação para que o instrumento do planejamento estatal não seja inutilizado pela ingerência das disputas de poder entre Ministérios, contra os contingenciamentos e o controle privado sobre os recursos públicos destinados ao desenvolvimento regional sustentável.

Sentar, no mesmo auditório, forças representativas diferentes, divergentes e até antagonicas em seus interesses é um exercício que a SUDAM deve fazer porque a lei prevê. Não será fácil. A classe dirigente olha enviesada para os trabalhadores, mas ser olhada enviesada é o preço (talvez um dos menores) que as demais forças representativas vão pagar ao começar a exigir participação no processo de negociação sobre a melhor forma de aplicação e controle dos recursos destinados ao desenvolvimento regional.

Trata-se, por fim, de confiar não ao plano (como um produto) a expectativa da transposição das insuficiências da SUDAM, mas ao processo do planejamento, que a um só tempo instiga a autarquia (sua capacidade de articular e de coordenar o ato de planejar) e a sociedade (com seu poder de mobilização) a dialogar no que concerne ao presente e ao futuro da Amazônia. A intensificação da participação democrática no processo de planejamento, com o uso intenso e incessante dos mecanismos, propositalmente, incluídos no regramento, pode ser a via de reversão dos dualismos observados, o meio mais eficaz para superar as insuficiências que os materializam e afastar a ameaça de falência do planejamento regional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido para explicitar a maneira como as insuficiências, manifestadas pela SUDAM, afetam a execução de suas competências incluiu o necessário exame da SUDAM, conforme descrita na Lei Complementar nº 124/2007, com destaque para o art. 4º que trata das competências. O desfecho desse exame foi previsível: cinco dentre as treze competências dizem respeito ao comprometimento legal da SUDAM em formular o planejamento do desenvolvimento regional.

Outras quatro competências referem-se a atuar como articuladora regional, tarefa auxiliar obrigatória a quem cabe coordenar o processo de planejamento. Isso confirmou a centralidade do planejamento no papel de atriz regional da SUDAM.

O segundo passo foi a análise dos RG naquilo que se refere às insuficiências, usadas pela Autarquia como premissas justificadoras das dificuldades para cumprimento de suas competências. Considerando que a fonte da pesquisa são os RG da SUDAM, analisaram-se as normas do TCU que regulamentam a organização e apresentação desses relatórios, as principais definições usadas pelas normas e as alterações sofridas por essas normas ao longo do período posto sob exame.

Entre os conceitos investigados, incluiu-se o de insuficiência, não encontrado nas normas do TCU, apesar de uso frequente pela SUDAM em seus RG. Essa lacuna foi preenchida com o auxílio do arcabouço conceitual das ciências e das técnicas como etimologia, medicina, enfermagem, auditoria, história e economia, permitindo construir uma definição que ressalta as consequências sofridas por uma determinada organização diante da indisponibilidade dos recursos necessários para seu regular funcionamento. Ao lado do termo insuficiência, também foram expressas definições para os conceitos **interdependência** e **falência**.

No levantamento quantitativo sobre **insuficiências** foram identificados dez tipos mais frequentemente relatados, com exaustivo destaque à insuficiência orçamentária: mais de um terço das ocorrências de insuficiência refere-se ao orçamento, tópico que mereceu análise e crítica particularizadas. No levantamento qualitativo, tendo como base os enunciados que expressam as insuficiências extraídos dos RG, observou-se que, entre as dez, as que continham, de forma direta e inequívoca, mais relação com o órgão e maior compatibilidade com suas competências, eram as cinco seguintes insuficiências: de literatura, de curso, de tempo, de servidores e de orçamento.

Submetidos à análise, demonstrou-se que os enunciados referentes às cinco insuficiências não são direcionados, de maneira uniforme, as treze competências: em sua ampla maioria, eles tratam de insuficiências que afetam competências relativas ao estímulo a investimentos prioritários (restritas a dois incisos); inversamente, silenciam se tais insuficiências prejudicam competências que se refiram à formulação do planejamento do desenvolvimento regional (tratada em cinco dos treze incisos). Essa constatação abriu duas linhas de investigação: a importância dada à insuficiência orçamentária e o silêncio quanto à competência de formular planos.

O exame quanto à importância dada à insuficiência orçamentária levou a investigação a proceder a análise qualitativa e quantitativa. A análise qualitativa sobre insuficiência orçamentária respaldou-se nos enunciados extraídos dos RG, os quais, invariavelmente, remetiam a insuficiência de recursos à execução de ações referentes às competências de apoio a investimentos. Observou também que os enunciados não surgiram de maneira homogênea em todos os doze RG. O discurso de insuficiência orçamentária apresenta uma variação: insistente até 2015, brando daí até 2017 e disfarçado nos dois anos finais. Porém, ao lado dos enunciados, não foram encontrados nos RG parâmetros objetivos que dessem sustentação à tese de insuficiência de recursos.

Em busca da verificação de objetividade da alegada insuficiência, a investigação ancorou-se em duas referências internas (produzidas pela própria SUDAM), quantitativamente, analisáveis: a proposta de dotação apresentada pela SUDAM ao MPOG, esta, possivelmente, disponível nos próprios RG; e os recursos necessários à implementação do PRDA, seguramente, presente nos textos dos PRDA. Porém, o uso desses dados estava prejudicado: em relação ao primeiro, ainda que tenha apresentado argumento que justificasse o critério de formulação das propostas de dotação enviadas ao Ministério, o órgão interrompeu, em 2013, o seu registro nos RG; em relação ao segundo, constatou-se que as três propostas de PRDA elaboradas pela SUDAM não estabelecem o montante de recursos necessários à implementação dos programas previstos no plano, não obstante a determinação legal.

Seria importante a SUDAM manter, em seus RG, o registro da proposta de dotação encaminhada, anualmente, ao Ministério responsável pela consolidação da LOA, a fim de assegurar o histórico da previsão dos recursos necessários à execução das competências institucionais, ainda que eventualmente rejeitados.

A alternativa para avançar na pesquisa foi utilizar fontes externas. Com os dados disponíveis pelo Sistema Tesouro Gerencial, fez-se o rastreamento do histórico da dotação orçamentária e dos recursos financeiros empenhados pela autarquia na execução de suas atividades, e constatou-se que o órgão teve à sua disposição, nos doze anos analisados, um total de R\$ 9,9 bilhões empenhados, sendo R\$ 8,8 bilhões (88,59%) do FDA, R\$ 650 milhões (6,56%) de Emenda Parlamentar, e R\$ 481 milhões (4,85%) do OGU.

A disponibilização desses recursos varia no tempo e conforme a fonte: os recursos do OGU mantêm-se quase, invariavelmente, o mesmo no tempo, se aplicada a correção inflacionária ano a ano, com destaque para a redução em 2012 e o congelamento nos anos 2015-2017; os de Emenda Parlamentar, entre 2008 e 2015, exceto 2012, foram muito inferiores aos recursos do OGU, invertendo a proporção entre 2016 a 2019; e os recursos do FDA registraram ausência de empenho em 2008 e 2015, empenho igual ou inferior a R\$ 405 milhões em 2009, 2012, 2018 e 2019, e empenho superior a R\$ 1 bilhão nos seis anos restantes. O acesso a esses recursos pelos beneficiários não é uniforme, sendo, em sua ampla maioria, canalizados para investimentos privados.

Portanto, apurado o volume de recursos empenhados e constatada a ausência, nos RG, de referências objetivas que pudessem compará-las com os recursos empenhados, torna-se frágil, em termos quantitativos, a pertinência da declarada insuficiência de recursos orçamentários para a execução das competências institucionais. Essa fragilidade põe em descrédito a mensagem do discurso oficial contido nos RG, marcada pelo dualismo: um discurso duro quando trata dos recursos do OGU, amenizado quando crescem os recursos das emendas parlamentares e silêncio sobre a associação dos recursos do FDA a qualquer ação da autarquia no âmbito do PRDA. É como se houve uma SUDAM para cada tipo de recurso.

Em vista disso, surge, para uma instituição voltada ao planejamento, o seguinte paradoxo: maneja um volume de recursos sobre o qual não há, nos planos, noção de quanto manejá-lo. Esse paradoxo obrigou a pesquisa a olhar mais atentamente para a maneira como a SUDAM trata a formulação de planos, que é a competência menos reportada nos RG, segundo a análise da correlação insuficiência orçamentária-competência. Esse olhar pretende entender qual é a posição dada pela SUDAM ao planejamento nos RG.

A identificação da primeira posição surge da percepção de que há nos RG um sombreamento ou ocultação de atividades referentes às competências de planejar, que são eclipsadas ou soterradas pelo destaque dado à execução de ações orçamentárias e à liberação

de financiamento a empreendimentos privados, ambas amparadas no volume de recursos observado acima. A segunda surge de uma minuciosa garimpagem nesse soterramento, cuja intenção era identificar que planejamento fez a SUDAM no período analisado. O desenredo é que a SUDAM fez muito planejamento, mas quase todo voltado para suas necessidades internas. A partir de 2012, intensifica-se, na instituição, como parte de uma ação dos órgãos de controle e de uma política do governo, o afã pela formulação de planejamento estratégico. A partir de 2015, as referências à dedicação institucional à formulação do planejamento estratégico são bem mais evidentes do que as referências quanto à formulação do PRDA. Mas todo esse empenho não livrou a SUDAM dos cortes orçamentários e contingenciamentos. Talvez alterar a rota e arrojarse, como manda a lei, sobre a formulação do plano regional poderia ter sido bem mais benéfico.

Sobre a formulação do planejamento regional (PRDA), a pesquisa concluiu que a SUDAM até chegou, durante o período analisado, a formular os PRDA dos três quadriênios, dos quais apenas sobre um (2012-2015) há registro de aprovação no CONDEL e nenhum chegou ao ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A conclusão óbvia é que a atuação da SUDAM, durante o período analisado, não foi pautada por um plano, o que não significa que ela não tenha atuado: as transferências voluntárias para a execução das ações orçamentárias e as liberações de financiamento a empreendimentos privados, foram realizadas a despeito de existir ou não um PRDA.

Verifica-se, no período analisado, uma dissociação entre o planejamento e os seus instrumentos e receitas: o primeiro não existe legalmente, os segundos agem, autonomamente, sem plano prefixado ou, pelo menos, sem um PRDA. Na ausência de plano, observou-se agirem as regras do mercado financeiro a partir de determinações oriunda de agentes externos, como no uso do FNO e FDA para financiamento do FIES.

Dessa análise, decorre a apreciação de que o próprio planejamento é insuficiente, avaliação ratificada por um fragmento do RG da SUDAM do exercício de 2011, no qual a carência do PRDA é posta no mesmo nível da insuficiência de servidores e de orçamento, como fatores que impactam a plena realização da missão institucional. Apesar da constatação fática da inexistência de PRDA aprovado como lei, essa é a única vez, nos doze RG analisados e ainda que de forma indireta, que a SUDAM admite a insuficiência de plano regional para a execução de suas competências.

Ainda assim, o aprofundamento da investigação, à luz da LC nº 124/2007, revela que a insuficiência, mais do que de um plano como produto (PRDA aprovado como lei), pode estar no processo de formulação do PRDA. Não há registros nos RG de que, ao longo do período em questão, a SUDAM tenha acionado todos os mecanismos de participação democrática previsto na legislação, como os comitês de gestão ou a gestão participativa com envolvimento de setores sociais representativos das múltiplas dimensões da questão regional. Sobre o único comitê criado em 2008, falta registro acerca de sua atuação e permanência.

Tanto a ausência do PRDA – que coordenaria as ações as quais se destinam vultosos volumes de recursos públicos – quanto o embargo à participação da sociedade civil em sua formulação, implementação e avaliação, são sinais de grave perturbação no sistema de planejamento do qual a SUDAM é parte, e que reduz – pelo não uso dos mecanismos legais disponíveis – progressivamente, a capacidade de a autarquia executar suas competências relativas ao planejamento. É a insuficiência caminhando para a falência.

Porém, a insuficiência pode conduzir também à interdependência, que é o acionamento de mecanismos de mobilização de uma organização pela sua sobrevivência. Esse é o viés propositivo do estudo, que buscar fazer jus ao caráter de um mestrado profissional. Por isso, a pesquisa apresenta 6 indicações para superação das insuficiências rumo a um processo de intervenção pró-planejamento. Cada indicação se conecta a uma insuficiência diagnosticada.

Contra a insuficiência de servidores, propõem-se a investida sobre a realização de concurso público e a aprovação de PCCS. É importante recompor a profissionalização da equipe técnica para a execução do processo de planejamento. Para enfrentar a insuficiência de literatura, sugere-se estimular a equipe técnica a produzir o conhecimento necessário ao desempenho de suas atribuições. Para fazer frente à insuficiência de curso, aponta-se a promoção de eventos, debate e diálogo com parceiros e beneficiários, por meio dos quais a troca de informações pode contribuir bastante com a aprendizagem institucional.

Para a superação da insuficiência de tempo, reivindica-se que todos os agentes (Congresso Nacional, ministérios, parlamentares, CONDEL, Diretoria Colegiada, equipe técnica, beneficiários etc.), envolvidos na execução das atividades que dizem respeito à SUDAM, cumpram os prazos estabelecidos na legislação e nas normas.

A alegada insuficiência de orçamento deverá ser atacada de diversas formas: a SUDAM deve se municiar de estudos precisos e seguros que comprovem a insuficiência e seu impacto sobre as competências institucionais; em seguida, com base nos estudos técnicos, articular, com

as bancadas, Congresso Nacional e Ministérios, a necessidade de mais recursos, sugerindo mecanismos que garantam a aplicação sob a égide do PRDA, de recursos do OGU, do FDA e de Emendas Parlamentares e propondo a reabertura do debate sobre a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Por fim, contra a insuficiência de planejamento, convém acionar todos os mecanismos previstos na LC nº 124/2007 a serem utilizados na formulação, implementação e avaliação do PRDA, exaurindo as possibilidades da ampla participação democrática no processo de construção e controle dos programas e fontes de recursos nele previstos.

Nenhuma das análises feitas ou das conclusões a que chegou a pesquisa, seria possível sem o referencial teórico adotado. Do mestre pernambucano Francisco de Oliveira, foram trazidas as reflexões sobre a mistificação do planejamento, a crítica ao dualismo, o papel das classes dirigentes, a financeirização do capitalismo, a falência do espontaneísmo e as condições institucionais e a viabilidade social do planejamento.

Reflexões que abriram o horizonte da investigação rumo a outros autores com pensamentos similares no campo do planejamento, como Lopes (1990) e Toni (2021) que apontam para indicadores de falência do planejamento. Da Análise do Discurso, foram esmiuçados os ensinamentos de Fiorin (1990), Gregolin (1995) e Orlandi (2005) sobre a historicidade contida nos enunciados, as formas de perceber o que é dito e, especialmente, procurar perceber o não dito.

Foi a crítica ao dualismo que levou essa investigação a perceber que, nos doze anos analisados, existe um dualismo fundante habitando a Autarquia e que pode ser entendido como o problema estrutural do órgão, dado que impacta a competência principal (o planejamento): ações sem plano e plano sem ações. Esse dualismo se materializa de diversas formas: aprovação das prioridades e diretrizes de aplicação dos recursos do FDA e FNO sem que exista um PRDA; a dedicação da SUDAM na transferência de Emendas Parlamentares sobre as quais falta-lhe ingerência; o fortalecimento das atividades-meio em detrimento das atividades-fim; planejamento estratégico institucional preponderando sobre o planejamento regional.

Avalia-se que a pesquisa consegue explicar e demonstrar que o cumprimento das competências de planejamento, pela Autarquia, foi afetado pelas **insuficiências**, não tanto pelas insuficiências reiteradamente alegadas em seus RG, mas mais profundamente pela que buscou ocultar: a insuficiência de planejamento.

Ao confrontar a prática cotidiana do órgão, registrada em seus RG, e as competências legais de formular o planejamento regional, constante da LC nº 124/2007, surgem resultados e indicações que, certamente, provocam, em quem os ler, alguma reflexão sobre como vem caminhando, para onde caminha ou para onde deveria caminhar a SUDAM, justificando a intenção inicial desta pesquisa: contribuir com a Autarquia e com a academia na entrega de informações capazes de promover ações que, de alguma forma, retomem a efetiva necessidade de investir no processo participativo do planejamento regional, acreditado aqui como a única via capaz de conduzir ao desenvolvimento sustentável e incluyente da Amazônia Legal.

Compete agora às instâncias decisórias e ao corpo técnico da SUDAM avaliar pertinente, no espírito da interdependência definida aqui, absorver ou não as análises, as críticas e as indicações apresentadas neste estudo. No mesmo espírito, o autor da pesquisa coloca-se à disposição, como forma de retornar ao órgão o conhecimento adquirido no mestrado, para expor as considerações obtidas e ampliar o debate, com o único propósito de torná-las úteis ao planejamento do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO (Brasil). Lula entrega pessoalmente ao Congresso propostas das reformas tributária e previdenciária. **Senado notícias**, Brasília, DF, 30 abr. 2003. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/30/lula-entrega-pessoalmente-ao-congresso-propostas-das-reformas-tributaria-e-previdenciaria>. Acesso em: 24 jan. 2021.
- AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>
- ANGIONI, Lucas. As relações entre “fins” e meios” e a relevância moral da Phronesis na ética de Aristóteles. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, v. 18, n. 35, 2009. Disponível em: https://digitalis-dsp.sib.uc.pt/bitstream/10316.2/33373/1/RFC35_artigo7.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.
- ARAUJO, Tania B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 157-171.
- ARTURI, Carlos S. Movimentos antiglobalização e cooperação securitária na União Europeia. **Civitas**, Revista de Ciências Sociais, v. 4. n. 2, p. 285-302, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/15/1617>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre as classes. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 27-47, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11814/8539>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- BASE do governo Lula na Câmara infla em 2003. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>. Acesso em: 17 jan. 2022.
- BELLO, Carlos Alberto. A Originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. **Pesquisa & Debate**, v. 17, n. 1 (29), p. 67-78, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/download/11856/8577/28430>. Acesso em 19 dez 2022.
- BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à análise do discurso**. 3. ed. Campinas: Unicamp, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 mar. 2020.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas – 201601483 - SUDAM – Exercício 2015**. Belém-PA, 2016a. Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&ape>

nasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&grupoAtividade=2571&palavraChave=fne&fixos=#lista. Acesso em 29 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.199, de 28 de agosto de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6199impresao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.218, de 04 de outubro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6218.htmimpresao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.275, de 27 de junho de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8275.htm#art7. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.677, de 22 de fevereiro de 2016. Altera o Decreto nº 8.275, de 27 de junho de 2014, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, e remaneja cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8677.htmimpresao.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.896, de 04 de novembro de 2016. Altera o Decreto nº 8.275, de 27 de junho de 2014, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, remaneja funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8896impresao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019**. Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10035.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: DOU, 27.2.1998. DOU, Seção 1, Edição nº 39, 27/02/1998, p. 1-3. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=27/02/1998>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

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; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: 2007e, DOU, de 04.01.2007. Ano 144, nº3, Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=04/01/2007&totalArquivos=96>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001a, DOU, de 07.02.2001. Ano 139, nº27-E, Seção 1, p. 2-4. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=07/02/2001>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº14.112/2020, de 24 de dezembro de 2020**. Altera as Leis nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 8.929, de 22 de agosto de 1994, para atualizar a legislação referente à recuperação judicial, à recuperação extrajudicial e à falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14112.htm#art1. Acesso em: 19 dez. 2022

BRASIL. **Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1806impresao.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.** Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001b. DOU, de 03.05.2001. Ano 138, nº85-E, Seção 1, p. 8-9. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=03/05/2001>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 377, de 18 de junho de 2007.** Acresce e altera dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, acresce dispositivos à Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, cria a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Mpv/377.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de Termos do Controle Externo, aprovado pela Portaria-SEGECEX nº 27 de 24 de outubro de 2017. **Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial**, Brasília, DF, v. 36, n. 11, 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica.htm>. Acesso em 17 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU**. Brasília, DF: TCU, 2015a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/CE/E7/F0/1A/18E4151069F653151A2818A8/Texto%20da%20p_gina.pdf. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa N° 57, de 27 de agosto de 2008**. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Brasília, DF: 2008. DOU 29/08/2008, Ano 145, n° 167, p. 130-131. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=130&data=29/08/2008>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa N° 63, de 1° de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7° da Lei n° 8.443, de 1992. Brasília, DF: 2010a. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E50B945014E657CEAE9028E%26inline%3D1&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa N° 72, de 15 de maio de 2013**. Altera a Instrução Normativa-TCU n° 63, de 1° de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7° da Lei n° 8.443, de 1992. Brasília, DF: 2013a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E50B945014E657D82CB04D1&inline=1>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa-TCU n° 84, de 22 de abril de 2020**. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7° da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1° de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Brasília, DF: 2020a. DOU 30/04/2020, Edição 82, Seção 1. P. 98-102. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=98&data=30/04/2020>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU N° 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU n° 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União. Ano 39, n° 1, 02/01/2020, Brasília-DF: TCU, 2020. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Gestão: guia para elaboração na forma de relatório integrado 2019**. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44972/1/Guia_para_elaboracao_na%20forma_de_RI_2019_TCU.pdf). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato Declaratório nº 1, de 03 de outubro de 2007**. Brasília, DF: Senado Federal, 2007g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Congresso/adc01-07-mpv377.htm. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRINGEL, Breno; MUÑOZ, Enara Echart. Dez anos de Seattle, o movimento antiglobalização e a ação coletiva transnacional. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 28-36, jan./abr. 2010. Disponível em: http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/viewFile/168/38. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRITO, V. C.; MATTEDI, M. A.; SANTOS, G. F. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-30, jan./jun. 2017. Disponível em:

<http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/O-uso-de-multiplas-escalas-geograficas-no-planejamento-do-desenvolvimento-regional.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BROSE, Markus E. (Org.). *TVA e Instituições de Desenvolvimento Regional: Contribuições para a história das Ideias*. Santa Cruz do Sul. Edunisc, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1780>. Acesso em 19 dez 2022.

CARR, Edward Hallett, **Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações Internacionais**. 2. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASTOR, B. V. J.; SUGA, N. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 102-122, 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9533>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CEPAL. Introdução às técnicas de planejamento. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1628/S33098N962Av2_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 mar. 2022.

CHABU, V. Tradução dos discursos de Messala no diálogo dos oradores. **Nuntius Antiquus**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 131-151, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.35699/1983-3636.2021.33152>

DAHLBERG, I. Teoria do conceito. **Ciência da Informação**, v. 7, n. 2, 1978. DOI: 10.18225/ci.inf.v7i2.115.

DUARTE, V. N. Desenvolvimento equilibrado *versus* desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 17, p. 194-205, 2015.

ESPINOSA, Angeles. Primavera Árabe completa uma década com desfecho em aberto. **El País**, Dubai, 2 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01->

02/primavera-arabe-completa-uma-decada-com-desfecho-em-aberto.html. Acesso em: 19 fev. 2022.

EVANS, Trevor. Cinco explicações para a crise financeira internacional. **Revista Tempo do mundo**, v. 3, n. 1, abr. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6248/1/RTM_v3_n1_Cinco.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 667-681, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395157473>.

FERNANDES, Luan Vasconcelos. “Tudo no Chile é mercadoria, até a água”, explica historiador. [Entrevista cedida a] Bruno Fonseca. **Pública**, 25 out. 2019 Disponível em: <https://apublica.org/2019/10/tudo-no-chile-e-mercadoria-ate-a-agua-explica-historiador/>. Acesso em: 17 fev. 2022.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A Autonomia Universitária na Constituição de 05.10.1998. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Edição Especial em Comemoração aos 10 Anos de Constituição Federal. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 24. 1998. **Anais [...]**, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>. Acesso em 24 fev. 2022.

FERREIRA, A. B. H. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FIORIN, José Luiz. Tendências da análise do discurso. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, Campinas, v. 19, p. 173-179, 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cel/article/view/8636834>. Acesso em: 24 jul. 2022. Acesso em: 24 jul. 2022.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. Construindo o conceito de competência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. spe, p. 183-196, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552001000500010>.

FUSER, Igor. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **Saúde em Debate**, v. 42, n. spe3, p. 78-89, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S307>

GADOTTI, Moacir. **Convite à leitura de Paulo Freire**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2004. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotpf&Pesq=%22iguais%20e%20diferentes%22&pagfis=2007>. Acesso em: 12 mar. 2022.

GALL, N. **A Festa do Crédito e a Economia Mundial: Dinheiro, Ganância, Tecnologia**. Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, nº 43, 2008. Disponível em: http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp43_pt_dinheiro_ganancia.pdf. Acesso em: 29 jun. 2020.

GENNARI, Adilson Marques. Introdução ao pensamento de Francisco de Oliveira: um aviso raro na dialética brasileira. **Revista Fim do Mundo**, n. 1, p. 86-103, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.36311/2675-3871.2020.v1n01.p86-103>

GOMES, Lauren Beltrão *et al.* As origens do pensamento sistêmico: das partes para o todo. **Pensando fam.**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 3-16, dez. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2014000200002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 9 abr. 2022.

GREGOLIN, M. do R. V. A análise do discurso: conceitos e aplicações. **ALFA: Revista de Linguística**, São Paulo, v. 39, p.13-21, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/alfa/issue/view/294/41>. Acesso em: 7 mar. 2022.

GREGOLIN, Maria do Rosário. Língua(gens), mídia(s) e poder sob a ótica discursiva foucaultiana. **Revista Heterotópica**, v. 2, n. 1, p. 70-83, jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.14393/HTP-v2n1-2020-55565>

GUIMARÃES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284>. Acesso em: 25 fev. 2022.

HADDAD, Paulo Roberto. Regiões, Regionalismo e Desequilíbrios Espaciais de Desenvolvimento: Algumas Reflexões. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 255-270, 1993. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/562/797>. Acesso em: 1 set. 2022.

HORSTH, T.; ALMEIDA, F. de; MENDES, W. Medidas institucionais e econômicas do PAC: A recriação da Sudam e da Sudene e o desenvolvimento regional. **Latin American Research Review**, v. 56, n. 1, p. 98-112, 2021. DOI:10.25222/larr.524.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 44, n. 2, p. 46-61, dez. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 15 nov. 2020.

LIMONCIC, F. **Os inventores do New Deal: Estado e sindicatos nos Estados Unidos dos anos 1930**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6817301/mod_resource/content/1/Rio%20thesis%20on%20New%20Deal.pdf. Acesso em: 22 fev. 2020.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e Ressurreição da SUDAM: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. 2005. 255 f. Tese (Doutorado Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005. Disponível em: http://www.repositorio.ufpa.br:8080/jspui/bitstream/2011/2327/9/Tese_MorteRessurreicaoSUDAM%20.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

- LOURES, Vitor Alves *et al.* Aspectos clínicos e epidemiológicos da insuficiência cardíaca. **HU Revista**, Juiz de Fora, v. 35, n. 2, p. 89-96, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/hurevista/article/view/379/240>. Acesso em: 28 dez. 2021.
- LUZ, Camila. Primavera Árabe: o que aconteceu no oriente médio? **Politize!**, 20 dez. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/primavera-arabe/>. Acesso em: 28 dez. 2019.
- MADEIRA, W. V. Plano Amazônia Sustentável e Desenvolvimento Desigual. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 19-34, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/qGVrYGpC6WWgCghXdbVp7SS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 71, p. 123-168, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000200005>
- MARICATO, E. Habitação social em áreas centrais. **Oculum Ensaios**, n. 1, p. 13–24, 2013. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/1744>. Acesso em: 8 fev. 2023.
- MEDEIROS, Evelyne. O Marxismo e a questão regional: elementos para análise. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 3, p. 1714-1734, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2018/36549>
- MEIRA, Marcelo Daniel Martins. **Intervenção do Governo Federal na Amazônia: Desenvolvimento Regional nos Governos FHC de 1995 a 2002**. 2018. 185 f. Dissertação (Mestrado em Linguagens e saberes na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Bragança, 2018. Disponível em: <https://pplsa.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2015/Dissertacao%20MARCELO%20DANIEL.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- MENDES, F. Quarenta Anos de Uma Elegia: Francisco de Oliveira e o Nordeste. **Caderno CRH**, Salvador-BA, v. 31, n. 84, p. 555-566, set./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792018000300008>. Acesso em: 19 dez. 2022.
- MORENO, Nahuel. **Os governos de frente popular na História**. São Paulo: Sundermann, 2003.
- NAZO, G. N., & MUKAI, T. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista De Direito Administrativo**, 2001, nº223, p. 75–104. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48313/46493>. Acesso em: 22 out. 2022.
- NAHMÍAS, P. D. S.; ELIAS, L. M. S. D. L. A importância da auditoria para a gestão de pessoas: um estudo de caso em uma instituição financeira pública no Estado do Pará. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 15, n. 29, p. 93-119, 2015. Disponível em:

<https://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/15346>. Acesso em: 22 out. 2022.

NORBERG, D. **Manual Prático de Latim Medieval**: breve história do latim medieval. Tradução de José Pereira da Silva. Rio de Janeiro: CiFEFiL, 2007. Disponível em: <https://latim.paginas.ufsc.br/files/2012/06/Manual-Pr%C3%A1tico-de-Latim-Medieval-2007.-Dag-Norberg.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. Condições institucionais do planejamento. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 5-6, p. 39-47, 1966. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1w43oJHhg89p4XQQrrEKTYoyvlo7SSvtz>. Acesso em: 20 ago. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. Petrópolis: Novos Estudos – CEBRAP, 1972. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2195645/mod_resource/content/0/10%20Cr%C3%A1tica%20a%20Raz%C3%A3o%20Dualista%20a_economia_brasileira.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. Disponível em: http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/silvana.marinho/disciplina-teorias-do-brasil/unid-iii-bibliografia-basica/texto-6_chico-de-oliveira_uma-breve-colocacao-do-problema_critica-a-razao-dualista. Acesso em: 13 ago. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 5, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 7 mar. 2022.

ORLANDI, E. P. **Discurso e texto**: formulação e circulação dos sentidos. 2. ed. Campinas: Pontes Editores, 2005.

ORLANDI, E. P. **Interpretação**: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico. 5. ed. Campinas: Pontes Editores, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Um Brasil Para Todos**. Programa de Governo 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jNpn6wfChvNj659nr4LLtGD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PESSOTI, Fernanda Calasans C. L. Considerações teóricas sobre o desenvolvimento Latino-Americano. SEMANA DE ECONOMIA UESB: desafios em um cenário pandêmico, 20, 2021. **Anais [...]**. Vitória da Conquista, BA, 2021. Disponível em: http://www2.uesb.br/eventos/semana_economia/2021/arquivos/03.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

POSSAS, S. Notas acerca da racionalidade econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 4, n. 2, p. 181–187, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643201>. Acesso em: 7 mar. 2023.

RIBEIRO, R. C. H. M. *et al.* Caracterização e etiologia da insuficiência renal crônica em unidade de nefrologia do interior do Estado de São Paulo. **Acta paul. enferm.**, São Paulo, v. 21, n. spe, p. 207-211, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002008000500013>

RICUPERO, R. *et al.* A crise internacional e seu impacto no Brasil. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 185-214, dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142008000300012>

RIVERO, Sérgio *et al.* Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. **Nova Economia**, v. 19, n. 1, p. 41-66, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000100003>

RIVERO, Sérgio; JAYME JR, Frederico G (Org.). **As Amazônias do Século XXI**. Belém: Ed. UFPA, 2008.

ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil. **Revista de Administração Pública** [on-line] [S.I.], v. 45, n. 6, p. 1639-1654, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000600002>

RORIZ, José Gustavo Lopes. **Tesouro Gerencial Aplicado a Ações de Controle**. 2. ed. Brasília, DF: Secretaria Federal de Controle Interno, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44967/1/Tesouro%20Gerencial%20Aplicado%20as%20Acoes%20de%20Controle.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

SAMPAIO, Daniel Pereira. Economia Brasileira no Início do Século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). **Semestre Económico**, Medellín, v. 22, n. 50, p. 107-128, mar. 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462019000100107. Acesso em: 28 out. 2022.

SAUVIAT, Catherine. Occupy Wall Street, um movimento social inédito nos Estados Unidos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p.145-159, jul./dez. 2012. Disponível em: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/192. Acesso em: 17 jan. 2022.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Íntegra do discurso de Lula na posse de Mangabeira Unger. **O Globo On-line**, 19 jun. 2007, Brasília, DF. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/integra-do-discurso-de-lula-na-posse-de-mangabeira-unger-684205.html>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SIMONIAN, L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, p. 118-139, nov. 2018. Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes.

SOUZA, A. P. T. S. *et al.* Conceito de insuficiência familiar na pessoa idosa: análise crítica da literatura. **Rev Bras Enferm**, v. 68, n. 6, p. 864-73, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167.2015680625i>.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**: 2012-2015. Belém, 2014b.

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1029/1/Plano%20Regional%20de%20Desenvolvimento%20da%20Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**: 2016-2019. Belém: 2016d.

Disponível em: [http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/planos-](http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/planos-desenvolvimento/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf)

[desenvolvimento/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf](http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/planos-desenvolvimento/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf). Acesso em: 22 out. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**: 2020-2023. Belém: SUDAM, 2020.

Disponível em: <http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/prda/publicacoes-institucionais/prda-2020-2023.pdf/view>. Acesso em: 22 out. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2008. Belém, s/d. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/209-relatorio_gestao_sudam_2008.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2009. Belém, Maio/2010. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_gestao_sudam_2009.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2010. Belém, Junho/2011. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_gestao_exercicio_2010.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2011. Belém, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_gestao_exercicio_2011.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2012. Belém, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_fda_2012.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM).

Relatório de Gestão 2013. Belém, 2014c. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/referencias/documentosinstitucionais/arquivos/Rel>

atorioDeGestao-2005-2013/Relatorio_de_Gestao_SUDAM_FDA_2013_Retificado.pdf. Acesso em: 8 out. 2019.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2014**. Belém, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_2014.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2015**. Belém, 2016e. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_2015_completo_atualizado-1.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2016**. Belém, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_2016_v2-1-2.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2017**. Belém, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_2017.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2018**. Belém, 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_sudam_2018_v_3_atualizado_em_25-07.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Relatório de Gestão 2019**. Belém, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio-2019.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). **Estudo Técnico das áreas de ensino superior prioritárias para o financiamento estudantil com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)**. Belém, 2018a. Disponível em: http://repositorio.sudam.gov.br:8080/sudam/diretoria-colegiada/resolucoes/indicadores-de-avaliacao-fno-fda-e-incentivos-fiscais/2018/resolucao_n55_anexo_estudo_tecnico_fies_2018-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 909-941, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>

TONI, Jackson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 4-20, 2014. Disponível

em: https://assecor.org.br/wpfd_file/a-retomada-do-planejamento-estrategico-governamental-no-brasil-novos-dilemas-e-perspectivas/. Acesso em: 7 jan. 2022.

TONI, Jackson de. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 26 maio 2022.